

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΜΠΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΚΡΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΣΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ
ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ**

**ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΣΤΟΓΓΑΡΗ
ΑΜ 0911Μ030**

**ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ:
ΧΡΥΣΟΥΛΑ ΜΟΥΚΙΟΥ**

ΑΘΗΝΑ 2013

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ, 5

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ, 4

A. ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ: ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ , 8

- 1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ, 8**
- 2. ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ: ΠΗΓΕΣ, 10**
- 3. ΜΙΑ ΒΑΣΙΚΗ ΠΤΥΧΗ: Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ, 12**
- 4. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΎΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, 17**

B. ΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΠΡΑΓΜΑΤΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ, 21

- 1. ΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΑΠΟ ΤΗΝ ΣΚΟΠΙΑ ΤΗΣ ΘΕΩΡΙΑΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ, 21**
- 2. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ, 22**
- 3. ΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, 26**
- 4. Η ΠΛΗΜΜΕΛΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, 28**
- 5. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ, 39**

Γ. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 55

- 1. Η ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ ΚΑΙ Η ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΑΤΩΝ ΜΕΤΑΒΟΛΩΝ, 55**
- 2. ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΜΕΤΑ ΤΙΣ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ, 63**
 - 2.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ, 63**
 - 2.2. ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, 79**
 - 2.2.1 ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ, 79**
 - 2.2.2. ΣΧΕΣΗ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΚΗΣ, 81**
 - 2.2.3 ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΟΥ**

**ΙΣΧΥΟΥΝ ΣΤΟ ΠΟΙΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ Η
ΥΠΟΔΟΧΗ ΤΟΥΣ ΣΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, 84**

**2.2.4. Η ΑΝΑΛΟΓΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΑΡΧΩΝ ΚΑΙ
ΚΑΝΟΝΩΝ ΤΟΥ ΠΟΙΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΟ
ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ (ΑΡ. 108 ΥΚ), 87**

**2.2.5. Η ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΚΗΣ
ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΕΣΜΕΥΣΗ ΤΟΥ
ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ ΑΠΟ ΑΜΕΤΑΚΛΗΤΗ
ΠΟΙΝΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ, 90**

**2.3. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ
ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΚΗΣ , 104**

**2.3.1. ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΟΙ
ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥΣ (ΥΚ άρ. 116, 117, 118), 104**

2.3.2. Η ΠΡΟΔΙΚΑΣΙΑ, 112

**2.3.3 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΕΚΔΙΚΑΣΗ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ
ΥΠΟΘΕΣΗΣ, 120**

**2.4. Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ -ΕΝΔΙΚΑ
ΜΕΣΑ - ΔΙΑΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΟΙΝΩΝ , 122**

2.4.1. Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ (ΥΚ 144), 122

2.4.2. ΕΝΔΙΚΑ ΜΕΣΑ, 123

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ, 132

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ, 138

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

άρ.	Άρθρο
βλ.	Βλέπε
ΓΕΔΔ	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
δ.υ.	Δημόσιος υπάλληλος
δ.υ.δ.	Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο
ΕΔΕ	Ένορκη διοικητική εξέταση
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
Σ	Σύνταγμα
ΣΕ	Συμβούλιο Επικρατείας
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας, Ν. 3528/2007, όπως ισχύει

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η έννοια της πειθαρχίας είναι σύμφυτη με την λειτουργία των οργανώσεων, στις οποίες ενυπάρχουν κανόνες που ρυθμίζουν τις υποχρεώσεις, αλλά και τα μέτρα συμμόρφωσης των μελών τους, προκειμένου να επιτυγχάνονται οι σκοποί που εξυπηρετούν οι οργανώσεις αυτές. Οι κανόνες του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων διαφοροποιούνται από τους ως άνω γενικούς κανόνες τήρησης της πειθαρχίας σε διάφορων τύπων οργανώσεις, καθόσον η εφαρμογή τους προϋποθέτει την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου και αποσκοπούν στην εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας και στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος με την έννοια της εξυπηρέτησης του συμφέροντος του λαού¹.

Η συνταγματική αρχή της συνέχειας ύπαρξης και λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας² προϋποθέτει την ύπαρξη υπαλλήλων, οι οποίοι ορίζονται στο Σ. «ως εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν το Λαό»(Σ άρ. 103 παρ. 1). Ο επίσης, συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός της μονιμότητας (Σ άρ. 103 παρ. 4), δεν αποτελεί ένα επαγγελματικό προνόμιο των δημοσίων υπαλλήλων, άποψη η οποία δυστυχώς έχει εδραιωθεί στην κοινή γνώμη όπως επίσης και σε πολλούς δημοσίους υπαλλήλους, αλλά βασικό θεσμό παροχής περαιτέρω εγγυήσεων για τη διασφάλιση της αδιάταρακτης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας και την τήρηση της αρχής της νομιμότητας, καθώς λειτουργεί ως ανάχωμα στη πολιτική αυθαιρεσία. Το γεγονός αυτό αποδεικνύεται και ιστορικά στην περίπτωση της Ελλάδας.

Η «ειδική έννομη σχέση» που συνδέει τον δ.υ. με το δημόσιο νομικό πρόσωπο του κράτους, χαρακτηρίζεται από την εκ του νόμου επιβολή περιορισμών και υποχρεώσεων που οριοθετούν την συμπεριφορά του τόσο στην εντός, όσο και στην εκτός υπηρεσίας, ζωή του. Οι διατάξεις, οι οποίες ρυθμίζουν τις κυρώσεις όσο και τη διαδικασία επιβολής τους, στους παραβατικούς υπαλλήλους, αποτελούν το πειθαρχικό δίκαιο, το οποίο

¹ Μαρίνος Ν. Α. (1996), «Τα βασικά του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου. Θεμελιώδεις έννοιες, υπηρεσιακές μεταβολές, Πειθαρχικό δίκαιο», Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, σελ.147

² Τάχος Α.Ι., Συμεωνίδης Ι.Λ., (2007), *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα –ΕρμΥΚ*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Γ' Έκδοση, σελ.6

συναρτάται απόλυτα προς τις υπόλοιπες διατάξεις του δημοσιούπαλληλικού δικαίου.

Άλλωστε, «η πειθαρχική εξουσία του Κράτους επί των υπαλληλικών αυτού οργάνων συγγενάται και συνεκλείπει μετά της δημοσίας υπαλληλικής σχέσης»³

Το πειθαρχικό δίκαιο θα μπορούσε να λεχθεί ότι έχει διπτό χαρακτήρα. Είναι σαφές ότι αφορά στη διοικητική λειτουργία του κράτους όπως προελέχθη, όμως παράλληλα λόγω του έντονα κυρωτικού χαρακτήρα του, ιδίως στις περιπτώσεις των ποινών της προσωρινής ή της οριστικής παύσης, επιφέρει σημαντικές επιπτώσεις στην επαγγελματική και προσωπική ζωή του δημοσίου υπαλλήλου. Στη διεξαγόμενη ενώπιον του ΣΤΕ πειθαρχική δίκη δημιουργείται η αίσθηση του ποινικού δικαστηρίου και μάλιστα ανώτατου.⁴ Εξάλλου, σε πολλές περιπτώσεις μια πειθαρχικά επιλήψιμη συμπεριφορά του δ.υ αποτελεί παράλληλα και ποινικό αδίκημα.⁵

Το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων και κατ' επέκταση το πειθαρχικό δίκαιο, όπως έχει διαμορφωθεί έως σήμερα, με την ιδιαίτερη συμβολή της νομολογίας κυρίως του ΣΤΕ αλλά και του ΕΔΔΑ, κατατείνει παράλληλα και στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων των δ.υ.

Η εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, διήλθε πολλούς σταθμούς στη διαδρομή της και μάλιστα σε περιόδους ιδιαίτερα ταραγμένες στη χώρα μας, σε κρίσιμες καμπές της συνταγματικής και πολιτικής μας ιστορίας, οι οποίες ασφαλώς δε συνέβαλαν στο διοικητικό εκσυγχρονισμό της ή όσο θα έπρεπε να συμβάλουν για να προσεγγίσουν περισσότερο τις εκσυγχρονισμένες δημόσιες ευρωπαϊκές διοικήσεις.⁶ Αντιθέτως, αποκρυσταλλώθηκαν παθογένειες, οι οποίες εν καιρώ κρίσης, αποδεικνύονται μοιραίες για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Αν και γίνονται

³ Αγγελόπουλος Θ., (1913-1914), «*Δίκαιον των πολιτικών υπάλληλων εν Ελλάδι*», Τυποίς Π.Δ Σακελλαρίου Εν Αθήναις, σελ. 268

⁴ Δαρζέντας Ι. Εμμανουήλ, (1993), «*Νομικά κείμενα δημοσίου δικαίου και φιλοσοφίας του δικαίου 1977-1992*», Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα –Κομοτηνή, σελ. 157

⁵ Άρ. 235-263 Α.Π.Κ για τα εγκλήματα περί την υπηρεσία

⁶ Πουλής Ε. Παναγιώτης, (1993), «*Διαχρονική εξέλιξη της ελληνικής διοίκησης*», *ΔιΔικ*, 5 /93 1334-1354, σελ. 1354

προσπάθειες, η κρίση στην ελληνική δημόσια διοίκηση, του «μεγάλου ασθενή», εξακολουθεί να υπάρχει. Πάντως, οι παθογένειες αυτές ερμηνεύονται εν μέρει και από το γεγονός ότι στο Ελληνικό Κράτος «η Δημόσια Διοίκηση εξακολουθεί να εκλαμβάνεται ως «παίγνιο» της «πολιτικής εξουσίας»⁷

Η διερεύνηση των ανωτέρω πτυχών του πειθαρχικού δικαίου των δ.υ. εντάσσονται στο σκοπό της παρούσας εργασίας που δεν είναι άλλος από το να περιγράψει την εξέλιξη του πειθαρχικού δικαίου υπό την επίδραση των πολιτικών οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων ιδιαίτερως αυτών της τρέχουσας οικονομικής κρίσης και κυρίως ενόψει των νέων διατάξεων, όπως αυτές διαμορφώθηκαν από την ανάγκη αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα, την πάταξη της διαφθοράς αλλά και την «μνημονιακή» απαίτηση περιστολής των δαπανών του δημόσιου τομέα και μείωσης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης.

Άλλωστε, «η επιστημονική ενασχόληση και στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο είναι αναγκαίο να μην απομακρυνθεί από τις ερμηνευτικές μεθόδους του νομικού θετικισμού αλλά είναι επίσης αναγκαίο να μην αγνοήσει την κοινωνιολογική ερμηνεία. Με τον τρόπο αυτό μπορούμε ασφαλέστερα δηλαδή αντικειμενικότερα να διαπιστώσουμε τη συνδρομή και των πορισμάτων της διοικητικής επιστήμης αν η εφαρμογή των κανόνων του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου πραγματώνει ουσιαστικά τους σκοπούς του Νομοθέτη ιδίως του Συνταγματικού ή τυχόν τους πραγματώνει μόνο τυπικά. Εξάλλου η μέθοδος της ερμηνείας γίνεται αποτελεσματικότερη όταν είναι κριτική»⁸

⁷ Τάχος Α.Ι., Συμεωνίδης Ι.Λ., (2007), οπ.παρ. Πρόλογος στη Β΄ Έκδοση

⁸ Τάχος Α.Ι., Συμεωνίδης Ι.Λ., (2007), οπ.παρ., Πρόλογος στην Γ΄ Έκδοση

A. ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ: ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ

Στην ιδέα του πολίτη αξιωματούχου με εντολή του λαού, ο οποίος ασκεί τις εξουσίες του εν ονόματι του έθνους, στηρίχθηκε η Γαλλική Επανάσταση (1789) για να καθιερώσει την έννοια του δημοσίου λειτουργού (*fonctionnaire*), δηλαδή του πολίτη στον οποίο ανατίθεται η άσκηση δημόσιας εξουσίας.⁹ Όταν η ανάθεση αυτή αρχίζει να προσλαμβάνει ένα μονιμότερο χαρακτήρα αναδύεται η έννοια του «ειδικού πολίτη» (*citoyen special*) κατά τη διατύπωση του M. Hauriou¹⁰ που εντάσσεται σε ένα δημοσιοϋπαλληλικό σώμα προκειμένου να υπηρετήσει πρωταρχικά το γενικό συμφέρον αντί του ατομικού.

Η έννοια του δημόσιου λειτουργού-υπαλλήλου με την έννοια της κυριαρχίας-άσκησης δημόσιας εξουσίας, επιβεβαιώνεται και στο Σύνταγμα: «Ως υπάλληλοι διορίζονται μόνο έλληνες και Ελληνίδες πολίτες» (αρ. 4 παρ. 1) και «Μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους».

Στον «ειδικό αυτό πολίτη», επιβάλλονται από το νόμο ιδιαίτερες και πρόσθετες υποχρεώσεις σε σχέση με τις υποχρεώσεις των λοιπών πολιτών ιδιωτών, ιδίως της νομιμοφροσύνης, της υπακοής και της πολιτικής ουδετερότητας. «Οι πρόσθετες υποχρεώσεις συνιστούν περιορισμό της ατομικής και πολιτικής ελευθερίας των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι απολαμβάνουν ατομικά δικαιώματα αλλά κατά την άσκηση αυτών δέον είναι να μη παραβαίνουν τα εκ των γενικών και ειδικών της υπηρεσίας επιβεβλημένα εις αυτούς υποχρεώσεις».¹¹

⁹ Kaftani C., (1998), *La formation du concept de fonction publique en France*, LGDJ Paris, σε Ρωξάνα Αικ. Μηνακάκη Τίνα (2008), «Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο. Οδηγός μελέτης – βιβλιογραφία», Παπαζήσης, Αθήνα σελ. 67

¹⁰ Précis de droit administrative et de droit public, 1933 σε Τάχος Α.Ι., Συμεωνίδης Ι.Λ., (2007), οπ.παρ., σελ. 13.

¹¹ ΣΕ 99/1930 σε Τάχος Α.Ι., Συμεωνίδης Ι.Λ., (2007), οπ.παρ. σελ. 14

Οι πρώτοι βασικοί μελετητές του δ.υ.δ. οι οποίοι έθεσαν το θεωρητικό και επιστημονικό υπόβαθρο, ήταν ο Ν. Ν. Σαρίπολος με το έργο του «Μελέται περί δημοσίων υπαλλήλων» 1906, και ο Θ. Αγγελόπουλος με το «Δίκαιον των πολιτικών υπαλλήλων εν Ελλάδι», 1923. Ο πρώτος Δ.Υ κώδικας ν. 1811/1951, υιοθέτησε τον ορισμό του δημοσίου υπαλλήλου (άρ. 1 παρ. 2), όπως είχε διατυπωθεί από τον καθηγητή Θ. Αγγελόπουλο, σύμφωνα με τον οποίο : «Δημόσιοι υπάλληλοι και υπάλληλοι νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου είναι τα έμμεσα έμμισθα όργανα του Κράτους ή του νομικού προσώπου, αντιστοίχως, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσως, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέση». Παρότι οι επόμενοι Υ.Κ. δεν περιέχουν τον ορισμό του δ.υ., αυτός θεωρείται αυτονόητος. Μια άλλη διατύπωση του ορισμού της έννοιας του Δημοσίου υπαλλήλου είναι ότι «οι δ.υ. είναι τα φυσικά πρόσωπα τα οποία παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο (ΔΝΠ) του κράτους διότι συνδέονται προς αυτό με μια «ειδική νομική σχέση» που έχει συναφθεί προαιρετικά, συνεπάγεται ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη και διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου»¹² Η λήψη μισθού δεν αποτελεί αναγκαίο στοιχείο της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου καθώς υπάρχουν περιπτώσεις όπως αυτή των αμίσθων πρόξενων στους οποίους δεν χορηγείται μισθός.

Η ειδική έννομη σχέση που συνδέει τον δ.υ. με το ΔΝΠ του Κράτους και η οποία τον διακρίνει από τα φυσικά πρόσωπα που παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε άλλα ΔΝΠ αποτελεί το θεμέλιο της έννοιας τη δημοσίου υπαλλήλου.¹³ Η «ειδική έννομη σχέση» η οποία διέπεται αποκλειστικά ή μερικά από κανόνες του διοικητικού δικαίου, συνάπτεται προαιρετικά και έχει ως αντικείμενο την παροχή των υπηρεσιών του δημοσίου υπαλλήλου μέσα στο πλαίσιο άσκησης της εκτελεστικής του εξουσίας στο ΔΝΠ του κράτους. Η σχέση αυτή εντάσσει τον υπάλληλο στην οργανική δομή του προσωπικού του κράτους δηλαδή στο προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, διατελεί ως έμμεσο (με την ευρεία έννοια) όργανο αυτού και έχει ως συνέπειες την ιεραρχική εξάρτησή του από τους προϊσταμένους του, ήτοι την υποχρέωση να εκτελεί

¹² Σπηλιωτόπουλος Ε. Π., Χρυσανθάκης Χ, (2013) «Βασικοί θεσμοί Δημοσίου υπαλληλικού δικαίου», Νομική Βιβλιοθήκη, 8^η εκδ. 2013, σελ. 6

¹³ Σπηλιωτόπουλος Ε. Π., Χρυσανθάκης Χ, (2013) *οπ. παρ.* σελ. 5

τις διαταγές και τις οδηγίες αυτών, καθώς και την πειθαρχική ευθύνη του κατά την οποία σε περίπτωση παράβασης των υποχρεώσεών του υφίσταται πειθαρχικές κυρώσεις.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι «πολιτικοί» ή «διοικητικοί», έννοιες οι οποίες άλλωστε ταυτίζονται, στελεχώνουν τις μονάδες των «κεντρικών και περιφερειακών εξαρτημένων και αυτοτελών υπηρεσιών που ανήκουν στο ΔΝΠ του Κράτους καθώς και όσοι υπηρετούν στο Πυροσβεστικό Σώμα».¹⁴ Διακρίνονται βάσει του Συντάγματος και της νομοθεσίας, από τους «στρατιωτικούς» και τους «δημόσιους λειτουργούς» (δικαστές εισαγγελείς καθηγητές ΑΕΙ). Ειδικών ρυθμίσεων χαίρουν οι υπάλληλοι των δικαστηρίων και οι υπάλληλοι της Βουλής.

Επίσης γίνεται δεκτό από τη γαλλική θεώρηση του διοικητικού δικαίου ότι οι υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων απορρέουν απευθείας από την ανάγκη ομαλής λειτουργίας της υπηρεσίας και υπάρχουν ακριβώς επειδή υπάρχει υπηρεσία.¹⁵

ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ - ΠΗΓΕΣ

Η πρόσφατη τάση στη νομική επιστήμη είναι η θεώρηση του Διοικητικού Δικαίου σε γενικό και ειδικό μέρος όπου στο δεύτερο εντάσσεται και το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο¹⁶ «Το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο αποτελεί μια ξεχωριστή ενότητα κανόνων που διέπουν τη νομική κατάσταση των διαφόρων υποδιαιρέσεων των πολιτικών υπαλλήλων που έχουν κοινές συνταγματικές βάσεις, προβλέπουν όμοιους ή παρεμφερείς θεσμούς και περιέχουν παρεμφερείς ρυθμίσεις για κάθε υποδιαίρεση ώστε να είναι δυνατό να αποτελούν ιδιαίτερη συστηματική ενότητα μελέτης και ερμηνείας.¹⁷ Οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν και την ιδιότητα του «διοικουμένου» με την έννοια ότι ως φυσικά πρόσωπα αποτελούν και φορείς δικαιωμάτων και

¹⁴ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 9.

¹⁵ Riquemal M., *Le fonctionnaire, devoirs et obligations*, ed. Berger-Levrault 197, p23, Γιαρένη Ι., (2013), *Παράβαση καθήκοντος, πειθαρχική και ποινική προσέγγιση*, Νομική Βιβλιοθήκη σελ. 19

¹⁶ Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007), *Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο*, Σταμούλης, Αθήνα Ζ' έκδ., σελ. 4-5

¹⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 10.

υποχρεώσεων απέναντι στο ΔΝΠ του κράτους, η δράση τους διέπεται και από τους κανόνες που περιλαμβάνονται στο γενικό μέρος του διοικητικού δικαίου και ρυθμίζουν τη δράση της Δημόσιας διοίκησης καθώς και το δικαστικό έλεγχο αυτής, οι οποίοι αποτελούν κατ' αρχήν και κανόνες του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου ¹⁸

Βασικές πηγές του δ.υ δ. είναι το Σύνταγμα, το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή των διεθνών συμβάσεων, που σύμφωνα με το άρ. 28 παρ. 1 του Συντάγματος, εντάσσονται με υπερνομοθετική ισχύ στην εσωτερική έννομη τάξη και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου. Επίσης, το δ.υ.δ. πηγάζει από κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, το νόμο στη διαμόρφωση του οποίου επιδρούν οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, η νομολογία κυρίως του ΣτΕ αλλά και του ΕΔΔΑ. ¹⁹

Το Σύνταγμα περιέχει βασικές ρυθμίσεις για το καθεστώς των δ.υ. στα άρ. 103 και 104, των οποίων οι διατάξεις θέτουν κανόνες δικαίου αυξημένης τυπικής ισχύος. Κατά το αρ. 103. 1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το νόμο. Κατά το αρ. 103.2. Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Κατά το αρ. 103.4. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους

¹⁸ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 10.

¹⁹ Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 25-32, Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 10-11

υπαλλήλους. Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει.

Επίσης και πλείστες άλλες διατάξεις του Συντάγματος θεσπίζουν βασικά θέματα της νομικής κατάστασης των δ.υ. Συγκεκριμένα οι διατάξεις του άρ. 4 παρ. 4 στις οποίες ορίζεται ως απαραίτητο τυπικό προσόν πρόσληψης σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες αυτό της Ελληνικής ιθαγένειας εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους. Στο αρ. 22 παρ. 3 διασφαλίζεται ότι η σύναψη συλλογικών συμβάσεων από τους δημόσιους υπαλλήλους και τους υπαλλήλους των ΟΤΑ ή άλλων ΝΠΔΔ ρυθμίζεται από νόμο. Στο αρ. 23 προστατεύεται η συνδικαλιστική ελευθερία των εργαζομένων και στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου τίθενται οι περιορισμοί άσκησης του συνδικαλιστικού δικαιώματος στους δ.υ, οι οποίοι όμως « δεν μπορούν να φθάνουν έως την κατάργηση του δικαιώματος της απεργίας ή την παρεμπόδιση της νόμιμης άσκησής του.». Στο αρ. 46 παρ. 1 ορίζεται ότι αρμόδιος για το διορισμό και την παύση των δυ είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, σύμφωνα με το νόμο, (εκτός εξαιρέσεων που νόμος ορίζει). Στο αρ. 56 ορίζονται τα κωλύματα εκλογιμότητας των δυ και δημόσιων λειτουργών. Επίσης, ρυθμίζονται θέματα κατάστασης των υπαλλήλων της γραμματείας των δικαστηρίων και των εισαγγελιών καθώς και στα άρθρα 103 και 104 ρυθμίζεται η υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης.

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ

Ο θεσμός της μονιμότητας συνιστά κρίσιμη διάσταση για την κατανόηση της έννοιας του δ.υ. Στο αρ.103. 1 ο συντακτικός νομοθέτης υιοθετεί την άποψη ότι ο υπάλληλος δεν είναι αντιπρόσωπος ή εντολοδόχος αλλά όργανο του Κράτους το οποίο εκφράζει τη βούλησή και την πραγματώνει με νομικές και υλικές ενέργειες, άποψη που έχει γίνει δεκτή από την θεωρία προ πολλού. Ο νομικός χαρακτηρισμός του υπαλλήλου πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, ειδικά όταν κρίνονται ζητήματα που αφορούν την υπηρεσιακή του κατάσταση, δεδομένου ότι κατά την κρίση τέτοιων ζητημάτων βαρύνουσα σημασία έχει η

ανάγκη εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας και όχι το ατομικό συμφέρον του υπαλλήλου ως φυσικού προσώπου.²⁰

Ο σεβασμός του θεσμού της μονιμότητας θεωρείται ως βάση για την καλή λειτουργία της διοίκησης. Η μονιμότητα της απασχόλησης των δ.υ. και ειδικότερα η κάλυψη «καίριων θέσεων» από μόνιμους υπαλλήλους συνιστούν έκφραση της συνταγματικής αρχής της συνέχειας του κράτους²¹. Η αρχή της μονιμότητας η οποία συνάγεται από τις διατάξεις του Συντάγματος (ιδίως Σ αρ. 23 παρ. 2, β', 32 παρ. 6, 34 παρ. , 81 παρ. 5) αλλά και από την νομοθεσία επιβεβαιώνει την αρχή της «αυτοσυντήρησης της Εξουσίας δηλαδή του Κράτους» και την ανάγκη «κανονικής λειτουργίας της Δημόσιας Υπηρεσίας»²². Η εν λόγω αρχή η οποία γίνεται δεκτή και από τη νομολογία²³, θεμελιώνεται άλλωστε και στην ανάγκη εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή, του λαού (Σ αρ. 103 παρ. 1).

Το άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος ορίζει ότι : «οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν». Έτσι το κράτος ρυθμίζει «εξουσιαστικά μονομερώς το πλαίσιο απασχόλησης του δ.υ» και αυτή η «μονομερής εξουσιαστική σχέση κράτους και δ.υ. αποτελεί βασικό στοιχείο του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου και συνυπάρχει με το θεσμό της μονιμότητας ούτως ώστε να διασφαλίζονται οι αναγκαίες ισορροπίες για την ομαλή λειτουργία του πολιτεύματος. Συνεπώς, καταχρηστικές πρακτικές εκ μέρους του κράτους (αυθαίρετες απολύσεις δ.υ.) προσκρούουν στο θεσμό της μονιμότητας»²⁴.

²⁰ Μαρίνος Ν. Α. (1996), οπ. παρ. σελ.1

²¹ J-CL Ricci (1988), "L' administration publique française" σε Ch Debbach (Dir), *L' administration publique en Europe*, CNRS Paris σελ. 88, Ρωξάνα Αικ. Μηνακάκη Τίνα (2008), οπ. παρ., σελ. 39

²² Τάχος Α.Ι., Συμεωνίδης Ι.Λ., (2007), οπ.παρ. σελ.6, 7

²³ Βλ. και ΣΕ 3880/2002 «.....Από τις ανωτέρω διατάξεις, ερμηνευόμενες εν όψει και της γενικής αρχής του δημοσίου δικαίου που επιβάλλει την συνεχή και αδιατάρακτη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών (ΣΕ 957/78 Ολομ., 2852/2000, 462/2001 κ.ά.), συνάγεται ότι, προκειμένου να διασφαλισθεί η απρόσκοπτη λειτουργία και η εκπλήρωση του κατά νόμο σκοπού των δημόσιων νοσηλευτικών ιδρυμάτων, το προσωπικό (ιατρικό, νοσηλευτικό και διοικητικό), πρέπει να παραμένει απερίσπαστο στην εκτέλεση των καθηκόντων του κατά τη διάρκεια του ωραρίου εργασίας του.....» (σκέψη 4)

²⁴ Ρωξάνα Αικ. Μηνακάκη Τίνα (2008), Χ, (2013), οπ. παρ. σελ. 36

Η μονιμότητα παρέχει εγγυήσεις για την ομαλή αδιατάρακτη εύρυθμη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, τη συνέχεια του κράτους, και την τήρηση της αρχής της νομιμότητας μέσω της διασφάλισης της πολιτικής ουδετερότητας των υπαλλήλων έναντι πολιτικών πιέσεων με την απειλή της απώλειας της θέσης τους.

Την εγγύηση της μονιμότητας την απολαύουν οι υπάλληλοι που καταλαμβάνουν «οργανικές θέσεις». Κατά τον Σπηλιωτόπουλο οι οργανικές θέσεις «νοούνται αφηρημένες, ορίζονται συνολικά για κάθε σώμα, κλάδο και βαθμό και είναι κατ' αρχήν ανεξάρτητες από τις υπηρεσιακές θέσεις που ανήκουν σε κάθε συγκεκριμένη υπηρεσιακή μονάδα». Κατά κανόνα, με ορισμένες εξαιρέσεις, οι θέσεις αυτές καλύπτονται με υπαλλήλους χαρακτηριζόμενους ως «τακτικούς», ενταγμένους στην υπαλληλική ιεραρχία και έχοντες με το Κράτος ειδική νομική σχέση, διεπόμενη από κανόνες διοικητικού δικαίου. Επιπρόσθετες «διοικητικές» εγγυήσεις προβλέπονται για τις υπηρεσιακές μεταβολές (μετάθεση, υποβιβασμός, απόλυση) των «τακτικών» υπαλλήλων, εγγυήσεις οι οποίες συνίστανται στο ότι για τις μεταβολές αυτές απαιτείται στην μεν περίπτωση της μετάθεσης γνωμοδότηση, στις δε περιπτώσεις της παύσης ή του υποβιβασμού απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου το οποίο κατά τη συνταγματική πρόβλεψη πρέπει να αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους (Σ 103 παρ. 4). Παρέχονται επίσης και εγγυήσεις «δικαστικές» με την έννοια ότι κατά των αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας.²⁵ Οι εξαιρέσεις στην αρχή της μονιμότητας οι οποίες προβλέπονται στο Σύνταγμα και κατά τις οποίες είναι δυνατή η λύση της υπαλληλικής σχέσης, αφορούν περιπτώσεις κατά τις οποίες καταργείται η οργανική θέση ή ο υπάλληλος παύεται συνεπεία δικαστικής απόφασης ενώ βεβαίως λύση της σχέσης επέρχεται και όταν ο υπάλληλος αποχωρεί λόγω ορίου ηλικίας.

Οι λόγοι απόλυσης των δημοσίων υπαλλήλων ορίζονται στα αρ. 152-156 του ΥΚ. Ειδικότερα, ο υπάλληλος απολύεται μόνο για τους επόμενους λόγους :α) επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης, β) σωματική ή

²⁵ Σπηλιωτόπουλος Π. Ε. – Χ Χρυσανθάκης, (2013), οπ. παρ., σελ. 19

πνευματική ανικανότητα, γ) κατάργηση της θέσης στην οποία υπηρετεί, δ) συμπλήρωση του ορίου ηλικίας και τριαντακονταπενταετίας, ε) ακαταλληλότητα κατά το άρ. 95 ΥΚ²⁶

Η απόλυση λόγω κατάργησης της οργανικής θέσης που κατέχει ο υπάλληλος χαρακτηρίζεται ως «ουσιώδες στοιχείο του θεσμού της μονιμότητας με την αρνητική έννοια» το ότι ο υπάλληλος διατηρεί δηλαδή την ιδιότητά του αυτή μόνο για όσο χρονικό διάστημα η θέση του προβλέπεται από τη νομοθεσία.²⁷

Ενδιαφέρον έχει σχετικά η 3354/2013 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ που κλήθηκε να κρίνει αίτηση ακυρώσεως της Α.Δ.Ε.Δ.Υ κατά Κοινής Υπουργικής Απόφασης²⁸ που εκδόθηκε κατ' επίκληση της παραγράφου 10 του άρθρου 33 του ν.4024/2011, σχετικά με την κατάργηση των οργανικών θέσεων οι οποίες κενώνονται λόγω της αυτοδίκαιης απόλυσης και της θέσης σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα των υπαλλήλων του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, αίτηση την οποία και έκανε δεκτή.

Σύμφωνα με το σκεπτικό της ως άνω απόφασης της Ολομέλειας του ΣτΕ οι διατάξεις του άρθρου 33 του ν. 4024/2011 που αφορούσαν την αυτοδίκαιη απόλυση υπαλλήλων αμέσως ή αφού τεθούν σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, με συνέπεια την κατάργηση των οργανικών θέσεων τις οποίες κατείχαν οι υπάλληλοι αυτοί και την απομείωση αντίστοιχα του αριθμού των οργανικών θέσεων που προβλέπονται στους οικείους οργανισμούς, διατάξεις που απετέλεσαν έρεισμα της προσβαλλόμενης κοινής υπουργικής απόφασης, αντίκεινται στο συνταγματικό πλαίσιο που θεσπίζεται με το άρθρο 103 καθώς

²⁶ Όταν ο υπάλληλος έχει κριθεί ως μη προακτέος για δύο φορές παραπέμπεται υποχρεωτικώς στο υπηρεσιακό συμβούλιο το οποίο, με αιτιολογημένη απόφασή του και μετά από προηγούμενη κλήση και ακρόασή αυτού, μπορεί να τον απολύσει ή να τον υποβιβάσει κατά έναν βαθμό.

²⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.* σελ.119.

²⁸ Της ΔΙΔΑΔ/Φ.26.14/756/οικ.21872/4.11.2011 Κοινής Υπουργικής Απόφασης των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών (ΦΕΚ Β 2619/8.11.2011) με θέμα «Καθορισμός του περιεχομένου των διαπιστωτικών πράξεων: α) κατάργησης των οργανικών θέσεων που κενώνονται λόγω της αυτοδίκαιης απόλυσης και της θέσης σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα των υπαλλήλων του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και β) αυτοδίκαιης απόλυσης και θέσης σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα των υπαλλήλων που πληρούν τις προϋποθέσεις και του τρόπου διαπίστωσης των εξαιρέσεων από την αυτοδίκαιη απόλυση και την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα», η οποία εκδόθηκε κατ' επίκληση της παραγράφου 10 του άρθρου 33 του ν.4024/2011 (φ. 226/27.10.2011).

επίσης και στην συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας. Και τούτο διότι μια τέτοια μεταβολή στο υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων που έχει συνέπειες στην οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, αφενός μεν δεν βασίζεται σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και σε διοικητική αναδιοργάνωσή του κατ' εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών και με κριτήριο την αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών, αφ' ετέρου δε, η κατάργηση των νομοθετημένων οργανικών θέσεων δεν επέρχεται ούτε ως συνέπεια διοικητικής αναδιάρθρωσης, αλλά ούτε και ανάγεται σε πάγια αλλαγή του γενικού καθεστώτος που διέπει τους όρους λύσης της υπαλληλικής σχέσης με απόλυση λόγω ορίου ηλικίας (τριακονταπενταετίας). Κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, ο επιδιωκόμενος περιορισμός του Κράτους και η μείωση της δημόσιας δαπάνης διενεργείται μέσω της διαδικασίας αυτοδίκαιης απόλυσης υπαλλήλων αμέσως ή αφού προηγηθεί προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, με περιορισμένο χρονικά πεδίο εφαρμογής, και καταλήγει στην κατά περίπτωση κατάργηση των κενούμενων οργανικών θέσεων και την συνεπακόλουθη τροποποίηση των οικείων οργανισμών των υπηρεσιών. Η τροποποίηση αυτή όμως δεν βασίζεται σε προηγούμενο ορθολογικό ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και σε αντίστοιχη μεταρρύθμιση των οργανωτικών αναγκών της Διοίκησης, λαμβανομένων υπ' όψει και των υφισταμένων πόρων και μέσων, και πάντως με τήρηση του συνταγματικού πλαισίου. Αντίθετα, πάντοτε κατά το σκεπτικό, η σκοπούμενη οργάνωση των υπηρεσιών προκύπτει ως παρεπόμενο αποτέλεσμα της διαδικασίας απομάκρυνσης μονίμων υπαλλήλων με κριτήρια «τυχαία και συμπτωματικά» όπως η ηλικία και ο χρόνος υπηρεσίας του υπαλλήλου, κριτήρια «μη συνδεόμενα με τον επιδιωκόμενο σκοπό και θεσπιζόμενα κατ' απόκλιση των γενικώς και παγίως ισχυουσών διατάξεων». Κατά την παραπάνω έννοια οι διατάξεις του άρθρου 33 του ν. 4024/2011 περί αυτοδίκαιης απόλυσης και προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας υπαλλήλων έρχονται σε αντίθεση προς τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος που κατοχυρώνουν την μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και δυνάμει αυτών δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις απολύονται χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου κατά τα οριζόμενα στην παράγραφο 4 του άρ. 103 Σ.

Σχετικά με το θεσμό της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα ο οποίος ερμηνεύεται από κοινωνικά και ιστορικά γεγονότα, υπάρχει ένας έντονος αντίλογος ο οποίος εστιάζεται κυρίως στις επιπτώσεις της μονιμότητας των δ.υ. στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Χαρακτηριστική είναι η πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ σύμφωνα με την οποία προτείνεται η άρση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων σε όλο το φάσμα του δημόσιου τομέα. Στο σκέλος της έκθεσης που αφορά τη Δημόσια Διοίκηση αναφέρεται ότι η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει να εξετάσει αλλαγή στο καθεστώς εργασίας που ισχύει στον δημόσιο τομέα, τουλάχιστον για τους νεοπροσλαμβανόμενους. Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην έκθεση, εφ' εξής οι προσλήψεις στο Δημόσιο θα πρέπει να γίνονται με συμβάσεις αορίστου χρόνου κατά τα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα. Το ζήτημα είχε τεθεί στην έκθεση του Οργανισμού για το 2011, ωστόσο δεν έχει γίνει καμία ενέργεια, καθώς, πέραν των πολιτικών διαστάσεων, σε κάθε περίπτωση απαιτείται συνταγματική αναθεώρηση.²⁹

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΎΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Η διαχρονική εξέταση του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου³⁰ όχι μόνο υπό το πρίσμα των όσων ισχύουν σήμερα, προσφέρει πληρέστερη εικόνα, επιστημονικά αρτιότερη και βοηθά στην εξέταση των δυσλειτουργιών, προβλημάτων εφαρμογής και εν τέλει στην κατανόηση του και ερμηνεία του.

Η πρώτη περίοδος του νεοσύστατου κράτους ελληνικού κράτους 1831-1910 χαρακτηρίζεται από μια δημόσια διοίκηση όπου κυριαρχούν οι αυθαίρετες προσλήψεις και απολύσεις δ.υ., απόλυτα εξαρτώμενες από τις κυβερνητικές μεταβολές³¹. Ωστόσο μετά την εκδίωξη του Όθωνα στο

²⁹ http://www.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_kathremote_1_28/11/2013_529796

³⁰ Βλ. σχετικά Βενετσανοπούλου Μ. (2002), *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 231 κ. επ. και Πουλή Π. (1993) *Διαχρονική εξέλιξη της Ελληνικής Διοίκησης*, Διδικ, 5 -1993, σσ 11334-1354

³¹ Σε ένα χρονογράφημα του Δ. Καμπούρογλου στην «*Εστία*» το 1878 περιγράφεται το θέαμα των συγκεντρωμένων απολυμένων δημοσίων υπαλλήλων. Όπου με κλάματα και θρήνους ευελπιστούσαν να διοριστούν από την κάθε νέα κυβέρνηση. Κάτι που ήταν λογικό για τα ελληνικά δεδομένα. Αφού ακόμα η μονιμότητα στο Δημόσιο δεν είχε καθιερωθεί. Οπότε εθιμικά είχε καθιερωθεί μετά από κάθε εκλογές οι υπάλληλοι των “αντιπάλων” να πηγαίνουν σπίτι τους. Σε αυτό του το κείμενο ο Καμπούρογλου αποκαλεί για πρώτη φορά τον χώρο έξω

Σύνταγμα του 1864 κατοχυρώνεται για πρώτη φορά η ισοβιότητα των δικαστών και ακολούθησαν νομοθετικές ρυθμίσεις που θέσπιζαν τη μονιμότητα των δασκάλων και όλων των διοικητικών υπαλλήλων με 15 ετή υπηρεσία το 1905.

Με την αναθεώρηση του συντάγματος το 1911 προβλέπεται η ανασύσταση του ΣΤΕ ως ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου με κύρια αρμοδιότητα την ακύρωση των παράνομων πράξεων των διοικητικών οργάνων³² καθώς και την ανάσχεση των αυθαίρετων απολύσεων που ταλάνιζαν την Ελλάδα την προηγούμενη περίοδο με στόχο την εύρυθμη λειτουργία της κρατικής μηχανής και εκσυγχρονισμού της. Στο Σύνταγμα του 1911 άρθρο 102 παρ. 2 προβλέπεται και η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. «...οι διοικητικοί υπάλληλοι μετά την έναρξη του Συμβουλίου της Επικρατείας εισί μόνιμοι εφόσον υφίστανται αι σχετικαί υπηρεσίαι». Η συνταγματική αυτή πρόβλεψη δεν ίσχυσε λόγω των αντίξων ιστορικών συγκυριών που διερχόταν η χώρα εκείνη την εποχή, επαναλήφθηκε όμως στο άρθρο 114 του Συντάγματος του 1927, και επαναλαμβάνεται σε όλα τα Συντάγματα που ακολούθησαν.³³

Σταθμός στην εξέλιξη του δυδ αποτέλεσε η λειτουργία του ΣΤΕ μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1927. Χαρακτηριστικό είναι το ακόλουθο απόσπασμα της ομιλίας του πρώτου προέδρου του ΣΤΕ Κωνσταντίνου Ρακτιβάν στις 17 Μαΐου 1929 το οποίο θέτει ως στόχο του Συμβουλίου το «Να καταστήσωμεν την ημετέραν χώραν κράτος δικαίου ή «πολιτεία δικαίου» ειδικώς σε ότι αφορά την Δημόσια Διοίκησιν» και συμπεριλαμβάνει στα καθήκόντά του «την περιφρούρηση της κατά το Σύνταγμα μονιμότητας των διοικητικών εν γένει υπαλλήλων δια της καθιερούμενης πλήρους δικαιοδοσίας

από το Υπουργείο Οικονομικών ως Πλατεία Κλαυθμώνος. Το θέαμα των δακρύβρεχτων δημοσίων υπαλλήλων που παρακαλούσαν για να επαναπροσληφθούν ήταν συχνό για τους Αθηναίους. Έτσι το λογοπαίγνιο του έγκριτου αθηναιογράφου πολύ γρήγορα και ανεπίσημα ονομάτισε τον κεντρικό χώρο της πόλης. Αναρτημένο σε <http://www.tvxs.gr/news/blogarontas/i-klaythmonos-ton-dimosion-ypallilon>.

³² Πουλής Ε. Π. (1993),, *οπ. παρ.*, σελ. 1345 επ.

³³ Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007),*οπ. παρ.*, σελ. 5 επομ.

του Συμβουλίου εν δευτέρω βαθμών από πάσης αποφάσεως αφορώσης απόλυσιν ή υποβιβασμόν υπαλλήλου».³⁴

Το μεγαλύτερο μέρος των ρυθμίσεων που περιέχει το *δυσ* έχει θεσπιστεί με νομοθετικές πράξεις. Βασικό νομοθέτημα υπήρξε ο Ν. 1811/1951 «Περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων». Το προσχέδιο του Κώδικα που είχε καταρτισθεί στις 23-11-1947, ψηφίσθηκε τελικώς στις 7-4-1951 και για τη σύνταξη υπήρξε σημαντική η συμβολή του Καθηγητή Μ. Στασινόπουλου και λήφθηκαν υπόψη και ξένα «παρεμφερή νομοθετικά κείμενα όπως ο γερμανικός κώδικας του 1937 ο γαλλικός κώδικας του 1946 και οι ιταλικοί υπαλληλικοί νόμοι το 1923 καθώς και θεσμούς που έχουν διαμορφωθεί και εφαρμόζονται στη Μεγάλη Βρετανία καθώς και γενικές αρχές που είχαν ήδη διαμορφωθεί από τη νομολογία του ΣΕ»³⁵

Ο αρχικός Κώδικας ΥΚ/1951 τις επόμενες δεκαετίες υπέστη αλλεπάλληλες αλλοιώσεις ως προς το περιεχόμενό του με διάσπαρτες διατάξεις νόμων «των οποίων τα γνωρίσματα κυμαίνονται μεταξύ επιπολαιότητας άγνοιας της ελληνικής πραγματικότητα και προσδοκίας ιδίως κομματικού οφέλους»³⁶ καταστρώντας εξαιρετικά περίπλοκη τόσο την εφαρμογή του όσο και τη μελέτη του. Οι μεταγενέστερες διατάξεις του ΥΚ ΠΔ 611/1977 υπήρξαν «μοιραία προσωρινές. Αποτελούν ίσως τη χειρίστη περίπτωση ανακύκλωσης μιας άσκοπης «απορρυθμιστικής πολυνομίας». Προφανώς η κατ' εξακολούθηση αδράνεια της πολιτικής εξουσίας οφείλεται στην πρόθεσή της να χρησιμοποιήσει τη Δημόσια Διοίκηση ως «παίγνιο». Η εσφαλμένη όμως αυτή αντιμετώπιση θα απέβαινε καταστροφική στο πλαίσιο της υποχρεωτικά ανταγωνιστικής σχέση των Κρατών –Μελών της Ε.Ε».³⁷

Ο Υ.Κ. που κυρώθηκε με τον Ν. 3528/2007, κατά το μεγαλύτερο μέρος του αποτελείται από τις διατάξεις του ΥΚ/1999 η οποίες μεταφέρθηκαν αυτούσιες.

³⁴ Λόγος εκφωνηθείς την 17 Μαΐου 1929 κατά την έναρξη των δημοσίων συνεδριάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε : Ρωξάνα Αικ. Μηνακάκη Τίνα (2008), σελ. 48

³⁵ Σπηλιωτόπουλος Ε. , Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ.παρ.* σελ. 11

³⁶ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), Πρόλογος στην Α΄ έκδοση

³⁷ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), Πρόλογος στην Α΄ Έκδοση

Βασικές αλλαγές επήλθαν στο σύστημα επιλογής προϋσταμένων οργανικών μονάδων των δημοσίων υπηρεσιών και των ΝΠΔΔ (τα άρθρα 84 και ιδίως 85 και 86), υιοθετώντας το σύστημα της «κινητής ιεραρχίας» αντί της «πάγιας» η οποία ίσχυε κατά τον ΥΚ/1999.

B. ΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΠΡΑΓΜΑΤΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

1. ΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΑΠΟ ΤΗΝ ΣΚΟΠΙΑ ΤΗΣ ΘΕΩΡΙΑΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ

Οι κάθε είδους οργανώσεις προκειμένου να είναι αποτελεσματικές προϋποθέτουν και απαιτούν την συμμόρφωση των μελών τους προς κοινούς κανόνες. Μόνο η συμμόρφωση αυτή μπορεί να διασφαλίσει τις απαραίτητες συνέργειες μεταξύ των διαφορετικών οργανωσιακών ειδικοτήτων και ρόλων η σύμπραξη των οποίων οδηγεί στην επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Η θεωρία των οργανώσεων δέχεται ότι εκείνοι οι παραγωγικοί οργανισμοί που έχουν κατορθώσει να ενσωματώσουν στην συλλογική νοοτροπία τους, δηλαδή στην οργανωσιακή τους κουλτούρα, την έννοια της γενικευμένης τήρησης κοινών κανόνων, επιτυγχάνουν να είναι περισσότερο αποτελεσματικοί μακροπρόθεσμα.³⁸

Από την άλλη πλευρά οι κανόνες αποτυπώνουν και σχέσεις ισχύος, ιδίως ιεραρχικές. Στις γραφειοκρατικού τύπου οργανώσεις η ιεραρχία, δηλαδή η τυπική διαφοροποίηση ισχύος των οργανωσιακών θέσεων/ρόλων -άρα και των φυσικών προσώπων που κατέχουν τις θέσεις αυτές – και ο διαφορετικός βαθμός επίδρασής τους στην λήψη των αποφάσεων λειτουργίας και ανάπτυξης που αυτή αντανακλά αποτελούν προϋποθέσεις οργανωσιακής συνοχής και απόδοσης.

Οι ιεραρχικές σχέσεις αποκρυσταλλώνονται και «ερμηνεύονται» μέσα από «πειθαρχικές πρακτικές» (disciplinary practices)³⁹, ειδική μορφή των οποίων είναι οι ιεραρχικές εντολές και η -υπό την απειλή κυρώσεων- υποχρέωση συμμόρφωσης προς αυτές. Με τον τρόπο αυτόν η τήρηση απρόσωπων

³⁸ Daft Richard L. (2010), *Organization Theory and Design*, South-Western Cengage Learning, σσ 376 κ. επομ.

³⁹ Clegg Stewart R. (1989), "Radical Revisions: Power, Discipline and Organizations", *Organization Studies*, τομ. 10 αρ 1 1/89 σσ 97-115

κανόνων μετατρέπεται σε προσωποποιημένη σχέση προϊστάμενου – υφισταμένου. Η προσωποποίηση αυτή εισάγει ωστόσο την υποκειμενικότητα στα ζητήματα της πειθαρχίας αφού είναι αναμενόμενο οι εντολές να αποτυπώνουν την ερμηνεία του κανόνα από τον προϊστάμενο αλλά και ενδεχόμενα να επηρεάζονται από (άτυπες) προσωπικές επιδιώξεις.⁴⁰

Τυχόν πλημμελής εφαρμογή των κοινών κανόνων από λειτουργική μεν οπτική δημιουργεί προβλήματα στις αναγκαίες εσωτερικές συμπράξεις και γεννά αναποτελεσματικότητα, από την ιεραρχική δε πλευρά αμφισβητεί τις ιεραρχικές σχέσεις άρα θέτει σε αμφισβήτηση την δομική συνοχή της οργάνωσης. Ως εκ τούτου, οι οργανώσεις γενικά προβλέπουν μέτρα πειθαρχησης των μελών τους εκείνων που δεν ακολουθούν τους κανόνες και κατά συνέπεια δεν συμπεριφέρονται με τον δέοντα τρόπο. Τα μέτρα πειθαρχησης επιδιώκουν κατ' αρχή να επαναφέρουν τα ασυνεπή μέλη στην τάξη διασφαλίζοντας ότι στο εξής θα συμμορφώνονται ενώ επί σοβαρών αποκλίσεων ή υποτροπής, ακόμη και να τα απομακρύνουν από την οργάνωση.

2. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ

Η έννοια της πειθαρχίας συνδέεται άμεσα με την έννοια της υπαλληλίας, δηλαδή με την ύπαρξη εξειδικευμένων επαγγελματικών διοικητικών λειτουργιών⁴¹ οργανωμένων κατά το ιεραρχικό πρότυπο, όπου οι ασκούντες τις λειτουργίες οφείλουν επί ποινή να εφαρμόζουν νομοθετημένους κανόνες, να ακολουθούν συγκεκριμένες διαδικασίες αλλά και να πειθαρχούν σε εντολές των ανώτερων ιεραρχικά κλιμακίων.

Το φαινόμενο αυτό, τα χαρακτηριστικά του οποίου είναι ταυτόσημα με την στρατιωτική μορφή οργάνωσης, άρχισε σταδιακά να χαρακτηρίζει και την διοικητική οργάνωση. Το υπαλληλικό σύστημα διαμορφώθηκε μέσα από τις

⁴⁰ Βλ. κατωτέρω και τις απόψεις Τάχου για τις εξωτερικές επιδράσεις που δέχεται ο πολιτικός προϊστάμενος κατά την άσκηση του ιεραρχικού του ρόλου

⁴¹ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Ι.Λ., (2007), *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα –ΕρμΥΚ*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Γ' Έκδοση, σελ. 5

ιστορικές περιόδους ανάπτυξης του κρατικού και διοικητικού φαινομένου. Εξειδικευμένες και ιεραρχημένες υπαλληλικές κάστες φαίνεται να υπάρχουν στην αρχαία Αίγυπτο, στις Μεσοποτάμιες αυτοκρατορίες αλλά και στην Κίνα, δηλαδή σε κρατικούς σχηματισμούς μεγάλου μεγέθους. Αντίθετα, η ελληνική πόλη-κράτος λόγω περιορισμένου μεγέθους δεν ανέπτυξε επαγγελματικά εξειδικευμένο διοικητικό μηχανισμό. Οι δημόσιες λειτουργίες παρέμεναν «πολιτικές» («λαϊκές» κατά την διατύπωση του Α.Ι. Τάχου⁴²) εθελοντικές - αιρετές ή κατόπιν κλήρωσης. Υπ' αυτή την έννοια δεν δημιουργήθηκε εξειδίκευση και ιεραρχία, άρα δεν υπήρξε υπαλληλία. Το υπαλληλικό φαινόμενο αρχίζει να εμφανίζεται στην δύση κατά την Ρωμαϊκή περίοδο η οποία εν συνεχεία το κληροδοτεί στην Βυζαντινή Αυτοκρατορία, συνδεδεμένο και στις δύο περιπτώσεις με εκτεταμένη επικράτεια άρα και πιο σύνθετες λειτουργίες.

Η έννοια της πειθαρχίας δεν απουσιάζει από τις οργανώσεις ιδιωτικού χαρακτήρα, όπως οι εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις, στο μέτρο που αυτές αποκτούν μέγεθος τέτοιο που η ορθολογική λειτουργία και διαχείρισή τους απαιτεί αυξημένους κανόνες και εσωτερική ιεραρχική δομή. Οι Laufer και Burlaud⁴³ μάλιστα χαρακτηρίζουν ως «δημόσια» (*management public*) την διοίκηση των μεγάλων οργανώσεων, ανεξαρτήτως του «ιδιοκτησιακού» (ιδιωτικού ή δημόσιου) χαρακτήρα τους.

Ωστόσο η εμφάνιση του γραφειοκρατικού, ιεραρχημένου υπαλληλικού υποδείγματος (και οι πειθαρχικές συνέπειές του) στον χώρο των δημοσίων οργανώσεων παρουσιάζει μια σημαντική ιδιαιτερότητα: συνδέονται με την «θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος, όπως τούτο εμφανίζεται κάθε φορά για κάθε πολιτειακή ή κοινωνική ανάγκη [και το οποίο συνεπάγεται τον ...] αποχωρισμό ... του έργου του λειτουργού από το ιδιωτικό (δικό του ή τρίτων ιδιωτών), δηλ. το ιδιοτελές συμφέρον και την σύνδεσή του προς το δημόσιο, δηλ. το κοινωφελές συμφέρον»⁴⁴. Η προάσπιση και προώθηση του δημοσίου

⁴² Τάχος Α.Ι., Συμεωνίδης Ι.Λ., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 4

⁴³ Laufer R., Burlaud A. (1980) *Management public. Gestion et légitimité*, Dalloz Gestion, Paris.

⁴⁴ Τάχος Α.Ι., Συμεωνίδης Ι.Λ., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 21

συμφέροντος εν μέσω και έναντι ιδιοτελών συμφερόντων οδηγεί τον δημόσιο υπάλληλο σε μία «ιδιάζουσα» θέση : αυτήν του «ουδέτερου τρίτου» ο οποίος καλείται να ρυθμίσει και να εξισορροπήσει τα ιδιωτικά συμφέροντα δρώντας ακριβώς για τον λόγο αυτόν «μέσα σε ένα πλέγμα θέσπισης υπαλληλικών καθηκόντων και περιορισμών»⁴⁵. Το πραγματικό πρόβλημα κατά τον Τάχο τίθεται επειδή ο εκάστοτε πολιτικός προϊστάμενος και εντολέας του υπαλλήλου, ο «ύπατος διατάκτης», (ο υπουργός, ο δήμαρχος, ο γγ της περιφέρειας) είναι ένα φυσικό πρόσωπο για το οποίο καμία θεσμική εγγύηση δεν μπορεί να υπάρξει σχετικά με το αν οι εντολές του αποτυπώνουν πάντοτε το δημόσιο συμφέρον, δεδομένου ότι και ο ίδιος υπόκειται σε κοινωνικές και οικονομικές επιδράσεις κυρίως μέσω της χρηματοδότησης των λειτουργιών πολιτικής διαμεσολάβησης (πολιτικά κόμματα, ΜΜΕ), που «επηρεάζουν αποφασιστικώς τον δημόσιον βίον». Επιρροές που λαμβάνουν την μορφή «παροχών από μεγαλο-επιχειρηματίας, έναντι αντιπαροχών όταν τα κόμματα θα ήρχοντο εις την εξουσίαν».⁴⁶

Η –κατά τον Α. Τάχο- «τριχοτομική» κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων ως πολιτών, ως υπαλλήλων αλλά και ως μελών της κοινωνίας οδηγεί σε ιδιάζον καθεστώς εξάρτησης που μπορεί να είναι «απόλυτη» ή «σχετική»⁴⁷. Η πρώτη ορίζεται ως η «ανεξέλεγκτη δυνατότητα εξαναγκασμού του δημοσίου υπαλλήλου να επιτελέσει αποστολή αντίθετη από τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου». Η δεύτερη συνδέεται με το «ευεργέτημα της μονιμότητας» που παραχωρήθηκε στους δημοσίου υπαλλήλους με στόχο «την αναγνώρισή τους «νόμω» και «δυνάμει» ως τρίτων-ουδετέρων σε σχέση με τις διαμάχες συμφερόντων τόσο μεταξύ ιδιωτών όσο και μεταξύ Κράτους και ιδιωτών»⁴⁸. Η πειθαρχική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου συνδέεται λοιπόν με την υποχρέωσή του να λειτουργεί ως ουδέτερος τρίτος, υποχρέωση που ωστόσο, κατά τον Α. Τάχο, προσκρούει σε ιδιοτελείς πιέσεις «από τους

⁴⁵ Τάχος Α.Ι., Συμεωνίδης Ι.Λ., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 25

⁴⁶ Απόψεις που έχουν διατυπώσει οι Γ. Μαύρος και Χ. Γραμματίδης κατά τις συζητήσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή το 1975. Μνημονεύονται σε Τάχος, Συμεωνίδης, *οπ. παρ* σσ. 24-25.

⁴⁷ Τάχος, Συμεωνίδης, *οπ. παρ* σσ. 27-28.

⁴⁸ Τάχος, Συμεωνίδης, *οπ. παρ* σ. 27 .

‘παράγοντες’ εκείνους της Κοινωνίας-Λαού που επηρεάζουν, λόγω της οικονομικής ισχύος τους την κρατική θέληση».⁴⁹

Η έννοια της υπαλληλίας έχει συνδεθεί με την έννοια της πειθαρχίας. Κατά το άρθρο 1 παρ 2 του ΥΚ του 1977 «Δημόσιοι Υπάλληλοι ... είναι τα έμμεσα, έμμεσα όργανα του Κράτους ή του νομικού προσώπου αντιστοίχως, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσως, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέση»

Υπ’ αυτή την έννοια έχει αναπτυχθεί επιχειρηματολογία⁵⁰ σχετικά με το ότι το πειθαρχικό φαινόμενο στον δημόσιο χώρο συνδέεται αποκλειστικά με την υπαλληλική σχέση και συνεπώς το πειθαρχικό παράπτωμα όπως και η πειθαρχική ποινή δεν θα πρέπει να συγχέονται με την υποχρέωση συμμόρφωσης ιδιωτών προς διοικητικές αποφάσεις ή παράβαση των οποίων συνεπιφέρει διοικητικές ποινές. Αντίθετες απόψεις καταγράφονται ωστόσο στην νομολογία του ΣΤΕ (235/31) που έχει δεχθεί ότι «η άσκησης πειθαρχικής εξουσίας και εντεύθεν επιβολή πειθαρχικής ποινής είναι νοητή ουχί μόνον κατά των αμέσως ή εμμέσως υπό ιεραρχικήν εξάρτησιν τελούντων υπαλλήλων αλλά και κατά παντός όστις χρησιμοποιεί δημόσια ιδρύματα ή δημοσίας υπηρεσίας διεπομένας υπο ιδιαιτέρων εσωτερικών κανονισμών επιτρεπόντων πειθαρχική δίωξιν και απαγγελόντων πειθαρχικήν τιμωρίαν επί παραβάσει των κανονισμών τούτων».⁵¹

Προφανώς πειθαρχικού (ή διοικητικού) χαρακτήρα ποινές προβλέπονται και επιβάλλονται σε πολλές περιπτώσεις τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα όπου χρήστες υπηρεσιών ή υποδομών οφείλουν να συμμορφώνονται με κανονισμούς των οποίων η γνώση και η αποδοχή συνιστά προϋπόθεση πρόσβασης στις υπηρεσίες ή τις υποδομές αυτές.⁵²

⁴⁹ Τάχος, Συμμεωνίδης, *οπ. παρ* σ. 31

⁵⁰ Σχετικές απόψεις έχουν διατυπωθεί από τους Demichel, Letourneur και Hartmer και στην ελληνική βιβλιογραφία από τον Αγγελόπουλο και τον Στασινόπουλο. Βλ. την σχετική συζήτηση σε Λύτρας, Σωτ. (1989), *Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δημόσιο δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 248 σελ., σσ 22-28

⁵¹ Για την συζήτηση αυτής βλ. Λύτρας, *οπ.παρ*.

⁵² Σχετικά παραδείγματα αποτελούν οι πειθαρχικές διαδικασίες για φοιτητές για παραβάσεις του κανονισμού σπουδών (πχ μηδενισμός γραπτού), η επιβολή προστίμου για μη επικύρωση εισιτηρίου σε μέσα μαζικής μεταφοράς, αλλά και, για τον ιδιωτικό τομέα, η απαγόρευση εισόδου σε καζίνο σε παίκτες που η επιχείρηση θεωρεί ότι παραβαίνουν τους κανονισμούς

Ωστόσο τέτοιου είδους πειθαρχικά φαινόμενα που έχουν σημειακή, εστιασμένη και παροδική εμφάνιση, επίδραση και εφαρμογή δεν θα πρέπει να συγχέονται με πειθαρχικές υπαγωγές που βασίζονται σε πάγιες ιεραρχικές σχέσεις και γενικού χαρακτήρα υποχρεώσεις όπως τα συνταγματικά θεμελιωμένα βασικά καθήκοντα των δημοσίων υπαλλήλων που η παράβασή τους συνεπιφέρει πειθαρχικές ποινές (αλλά και ποινικές συνέπειες)

Το πειθαρχικό φαινόμενο είναι σύμφωνα με τον Λύτρα ο οποίος παραπέμπει στον L. Duguít ένας από τους λιγότερο μελετημένους κλάδους του δικαίου αλλά -θα μπορούσαμε να προσθέσουμε, ως συμπέρασμα της σύντομης βιβλιογραφικής έρευνας για την παρούσα εργασία- και της διοικητικής επιστήμης.⁵³

3. ΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η θεώρηση του πειθαρχικού φαινομένου στα πλαίσια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης συνδέεται, βάση της ανάλυσης που προηγήθηκε, με τον τρόπο με τον οποίο εμπεδώνονται στα πλαίσιά της η χρήση των κανόνων και οι ιεραρχικές σχέσεις.

Η πλημμελής τήρηση κανόνων συνδέεται κατά την Καλλιόπη Σπανού με την ιδιόμορφη ελληνική διοικητική κουλτούρα «χαμηλής συλλογικότητας» και εσωστρέφειας η οποία δεν ευνοεί την λειτουργία μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου που να πιστοποιούν ότι πράγματι τηρούνται οι κανόνες και, αν όχι να επιβάλλουν κυρώσεις.⁵⁴

Η διοικητική λειτουργία επηρεάζεται, κατά την συγγραφέα, από κανόνες που προέρχονται από τη λογική του πολιτικού συστήματος. Όταν δε οι κανόνες

⁵³ Λύτρας, Σωτ. (1989), *οπ. παρ.*, σ 7

⁵⁴ Σπανού Καλλιόπη (2011), «Ενίσχυση του θεσμικού ρόλου των δημόσιων λειτουργών και της εξωστρέφειας των δημόσιων οργανισμών», *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*, Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011, Έκδοση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

ενός θεσμού συγχέονται με τους κανόνες ενός άλλου, όταν δεν γίνεται κατανοητή και δεν υπηρετείται διακριτά η ιδιαιτερότητά καθενός εξ αυτών δημιουργούνται δυσλειτουργίες και αναποτελεσματικότητα. Αντίστοιχη θεώρηση στον πολιτικο-διοικητικό ανορθολογισμό έχει και ο Ν. Μουζέλης υποστηρίζοντας πως κάθε προσπάθεια κυριαρχίας ενός θεσμικού χώρου πάνω σε άλλους, οδηγεί σε αρνητικά αποτελέσματα για το κοινωνικό σύνολο.⁵⁵ Σύμφωνα και πάλι με την Σπανού⁵⁶, η ισχυρή πελατειακή παράδοση είναι εκείνη που προκαλεί την σύγχυση μεταξύ πολιτικού και διοικητικού ορθολογισμού, και τελικά υποσκάπτει τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που επιδιώκουν την εφαρμογή σταθερών κανόνων λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.

Ο Α. Μακρυδημήτρης παρατηρεί ότι στην Ελλάδα επεκράτησε, κατά την μεταπολεμική ιδίως περίοδο, μια διοικητική λογική η οποία επεδίωξε με την «τυπική θεσμοθέτηση» κανόνων και διαδικασιών να εμπεδώσει την «στοιχειώδη ευρυθμία» του κρατικού μηχανισμού μέσω του νομικού εξορθολογισμού του.

Η εμπέδωση της νομικής ορθολογικότητας στόχευε στην «ομοιομορφία, σταθερότητα, προβλεψιμότητα και τακτικότητα της διοικητικής δράσης» όπως επιτάσσει το Βεμπεριανό διοικητικό μοντέλο. Ωστόσο η διαδικασία αυτή εξαντλήθηκε «εντός του κυρίαρχου διοικητικού 'φαινότυπου'» χωρίς να επηρεάσει την δομή και τις λειτουργίες του διοικητικού συστήματος οι οποίες ιστορικά χαρακτηρίζονταν και εξακολουθούσαν να χαρακτηρίζονται από πελατειακή λογική.⁵⁷ «Η εσωστρέφεια, ο νομικισμός, οι πελατειακές σχέσεις, η σχεδόν παντελής απουσία σύγχρονου πνεύματος, μεθοδολογίας και φιλοσοφίας διοίκησης, ο σε εξαιρετικό βαθμό συγκεντρωτισμός κατά την διαδικασία λήψης των αποφάσεων και η πολιτικοποίηση σχεδόν του συνόλου

⁵⁵ Μουζέλης Νίκος (2002), *Από την αλλαγή στον εκσυγχρονισμό. Κριτικές παρεμβάσεις: Πολιτική, κοινωνία, πολιτισμός, θεωρία*, Εκδ. Θεμέλιο

⁵⁶ Spanou Calliope (1996), "Penelope's suitors: Administrative modernisation and party competition in Greece", *West European Politics*, τομ.19, τευχ 1,

⁵⁷ Μακρυδημήτρης, Α (2010), *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σσ 195 κ. επ.

των επιλογών»⁵⁸ διαμορφώνουν το πρίσμα υπό το οποίο οι τυπικοί κανόνες προσεγγίζονται και ερμηνεύονται και οι τυποποιημένες διαδικασίες εφαρμόζονται.

Δημιουργείται με τον τρόπο αυτόν «ασάφεια κανόνων» όχι ως προς την νομική τους διατύπωση αλλά κυρίως ως προς την συνέπεια εφαρμογής τους: η πολλαπλότητα και αλληλοεπικάλυψή τους, η ανομοιομορφία στην ερμηνεία τους μεταξύ ομοειδών υπηρεσιών και, συχνά, μεταξύ υπαλλήλων της ίδιας υπηρεσίας γεννούν μια «πειθαρχική αβεβαιότητα» στο μέτρο που υποσκάπτεται η ίδια η βάση του πειθαρχικού φαινομένου, δηλαδή η σαφήνεια των κανόνων που τα μέλη μιας οργάνωσης και στην περίπτωση μας οι υπάλληλοι μιας δημόσιας υπηρεσίας, οφείλουν να ακολουθούν.

Σύμφωνα με τον Θ. Τσέκο⁵⁹ οι μηχανισμοί πολιτικής πατρωνείας και πελατειακής συναλλαγής βρίσκονται στην βάση της πλημμελούς εφαρμογής των τυπικών κανόνων και διαδικασιών στις ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες. Η λειτουργία τους προκαλεί στρέβλωση του πειθαρχικού φαινομένου υπό την έννοια της ανοχής σε συστηματικές παραβιάσεις τυπικών κανόνων, παραβιάσεις οι οποίες αν και είναι συχνά προφανείς δεν ελέγχονται και δεν ενεργοποιούν τους κυρωτικούς μηχανισμούς.

Η –διαλυτική για την υπηρεσιακή πειθαρχία-πελατειακή διασύνδεση μεταξύ του πολιτικού και του διοικητικού υποσυστήματος συντελείται ιστορικά, κατά τον συγγραφέα, μέσα από τα ακόλουθα στάδια:

Σε πρώτη φάση, δεδομένου ότι η στα συστήματα πολιτικής πατρωνείας η πλήρωση των υπαλληλικών θέσεων αποτελεί ένα από τα βασικά μέσα πελατειακής συναλλαγής, οι υπηρεσίες καταλήγουν διαχρονικά να στελεχώνονται κυρίως από πολιτικούς πελάτες. Αυτό αφορά τις προσλήψεις τις προαγωγές - τοποθετήσεις σε θέσεις ευθύνης αλλά και κάθε υπηρεσιακή

⁵⁸ Μακρυδημήτρης, Α (2010), *οπ.παρ*, σσ 188-189

⁵⁹ Τσέκος Θεόδωρος, (2008), «Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση. Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας μη - Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας» σε Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (επιμ). *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Εκδόσεις Παπαζήση, σσ 271-287

μεταβολή ευνοϊκή για τους ενδιαφερόμενους υπαλλήλους (τοποθετήσεις, αποσπάσεις, μετατάξεις).

Ως αντάλλαγμα της πρόσβασης στις επιθυμητές θέσεις οι πελατειακά επιλεγέντες καλούνται (και πιέζονται ηθικά και άτυπα μέσα από διαπροσωπικές σχέσεις) να συμμορφωθούν με υποδείξεις των πολιτικών τους πατρώνων – ορισμένες φορές υπό την μορφή εντολών των ιεραρχικών προϊσταμένων- που οδηγούν σε πράξεις ή παραλήψεις παράτυπες ή ευρισκόμενες στα όρια της νομιμότητας που παράγουν όμως αποτελέσματα επωφελή προς τους ίδιους τους πάτρωνες ή προς τρίτους.

Η πολιτική πατρωνία τις τελευταίες δεκαετίες δεν περιορίζεται πλέον στα φυσικά πρόσωπα των αιρετών («κομματάρχες») αλλά διευρύνεται ταυτιζόμενη με πολιτικούς μηχανισμούς, δηλαδή με κομματικές οργανώσεις και κομματικά ελεγχόμενες συνδικαλιστικές παρατάξεις διαμορφώνοντας αυτό που έχει αποκληθεί «συλλογική πελατειακότητα».⁶⁰ Το φαινόμενο αυτό έχει περιγραφεί από τον Ν. Μουζέλη, τον Χ. Γιανναρά και άλλους και ως «κοματοκρατία».⁶¹

Η διείσδυση της πελατειακής λογικής στην καθημερινή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών παράγει το φαινόμενο που ο Θ. Τσέκος έχει αποκαλέσει «δευτερογενή πελατειακή συνενοχή». Από την στιγμή που για την εξυπηρέτηση πελατειακών συμφερόντων έχει απαιτηθεί και επιτευχθεί η παραβίαση ή πλημμελής εφαρμογή των τυπικών κανόνων οι πάτρωνες-πολιτικοί προϊστάμενοι, ακόμα και σε περιπτώσεις όπου δεν εμπλέκονται πελατειακά τους συμφέροντα, αδυνατούν πλέον να απαιτήσουν πιεστικά από τους υφισταμένους τους την δέουσα τυπική συμπεριφορά: συνέπεια, αποτελεσματικότητα, νομιμότητα, την τήρηση, δηλαδή, των τυπικών κανόνων.

⁶⁰ Tsekos, Theodore N., (2012), "Structural, Functional and Cultural Aspects of the Greek Public Administration and their Effects on Public Employees' Collective Action", *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 34, No. 2

⁶¹ Κονιόρδος Σωκράτης, (2006), «Κοματοκρατία, 'μέσα' και κοινωνικό κεφάλαιο: Διαστάσεις ρύθμισης της έρευνας στην Ελλάδα», σε Αφουξενίδης Αλ. και Αλεξιάκης Μαν. (επιμ), *Πολιτική Κοινωνιολογία*, Εκδόσεις Παπαζήση, σσ 83-101

Χαλαρώνει έτσι δραματικά η ικανότητα άσκησης της ιεραρχικής εξουσίας στα πλαίσια του κράτους δικαίου και εμφανίζεται το παράδοξο η δημοσιο-υπαλληλία να ελέγχεται πολιτικά αλλά να αυτονομείται υπηρεσιακά. Ο πολλαπλασιασμός των θέσεων εργασίας χωρίς πραγματική σύνδεση με τον φόρτο και τις υπηρεσιακές ανάγκες, η ατροφία των σχεδιαστικών και ελεγκτικών λειτουργιών αλλά και η υπέρμετρη παραγωγή τυπικών κανόνων (πολυνομία) δημιουργούν ένα περιβάλλον που δυσχεραίνει τον έλεγχο της τυπικής συμμόρφωσης και υποβαθμίζει τον διοικητικό επαγγελματισμό. Το πολύπλοκο και κατά συνέπεια ασαφές θεσμικό πλαίσιο χρησιμοποιείται στην συνέχεια από υπαλλήλους - μέλη των πελατειακών κυκλωμάτων ως μέσο πίεσης για να εκμαιεύσουν ίδια οφέλη μέσω της παράκαμψής του. Έτσι πυκνό πλέγμα κανόνων και άτυπες πρακτικές, τυπολατρία και ανοχή «αλληλοσυμπληρώνονται και συνυπάρχουν αρμονικά».⁶²

4. Η ΠΛΗΜΜΕΛΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σύμφωνα με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης Λέανδρο Ρακιντζή ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα πάσχει «κυρίως λόγω της κακοδιοίκησης [...] αλλά και της διαφθοράς».⁶³ Η κακοδιοίκηση, που φαίνεται να αξιολογείται ως το βασικότερο πρόβλημα, ορίζεται «ως μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος από υπαλλήλους λόγω αδιαφορίας». Το «καθήκον» των υπαλλήλων στην γενικότητά του δεν είναι ασφαλώς άλλο από την τήρηση των τυπικών κανόνων τόσο ως προς το περιεχόμενό τους (διατάξεις) όσο και ως προς την εφαρμογή τους (διοικητικές διαδικασίες). Κατά τον Γ.Ε.Δ.Δ. η «αδιαφορία» συμπληρώνεται προσφάτως από την «διάθεση αποφυγής αναλήψεως ευθυνών εκ του φόβου ότι κατόπιν καταγγελίας [οι υπάλληλοι] θα θεωρηθούν επίορκοι και θα τεθούν σε διαθεσιμότητα όπως προβλέπει ο νόμος».⁶⁴

⁶² Τσέκος (2008), *οπ. παρ.*

⁶³ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *Ετήσια Έκθεση 2012*, Ιούλιος 2013.

⁶⁴ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *οπ. παρ.*

Η πρόσφατη Έκθεση του Γ.Ε.Δ.Δ. απαριθμεί τα εμπόδια που συναντά η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς ως ακολούθως: (α) γραφειοκρατική νοοτροπία των υπαλλήλων και μικροσυμφέροντα, (β) άμεση και έμμεση αντίδραση των συνδικαλιστικών φορέων, (γ) ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται στους [πολιτικούς] αρμόδιους να αποφασίζουν με μόνη την επίκληση της πολιτικής βούλησης, (δ) έλλειψη διαφάνειας που παρεμποδίζει την πρόσβαση σε πληροφορίες αναγκαίες για τον έλεγχο της διοικητικής δράσης, (ε) βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης (στ) κακή κανονιστική ποιότητα η οποία εκφράζεται από «κανόνες που θεσπίστηκαν ad hoc για να επιτρέψουν ή καλύψουν διεφθαρμένη συμπεριφορά» (ζ) μη ενεργοποίηση της νομοθεσίας περί καταλογισμών στους υπαιτίους υπαλλήλους που προκαλεί δαπάνη «τεραστίων ποσών» για αποζημιώσεις σε τρίτους λόγω πράξεων ή παραλείψεων από δόλο ή από βαρεία αμέλεια των υπαλλήλων κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους, και, τέλος, (η) «σε μεγάλο βαθμό ποινική και πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων που έχει δημιουργήσει στους παρανομούντες αίσθημα ασυδοσίας».⁶⁵

Ο Λ. Ρακιντζής έχει εξάλλου δηλώσει δημόσια ότι «τα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια ήταν πλυντήρια».⁶⁶

Η Έκθεση εκτιμά ότι απαιτείται να δοθεί συνολικά έμφαση στην αποτελεσματική εφαρμογή του πειθαρχικού δικαίου προκειμένου να περιοριστούν οι πιθανότητες «μη επιβολής της προσήκουσας πειθαρχικής ποινής ή της ατιμωρησίας των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης που έχουν υποπέσει σε πειθαρχικά παραπτώματα».⁶⁷

Σε επίρρωση των παραπάνω έρχονται απόψεις που κατά καιρούς διατυπώθηκαν από την πολιτική ηγεσία των αρμόδιων υπουργείων. Τον Μάρτιο του 2010 ο Γ. Ραγκούσης ως Υπουργός Εσωτερικών δήλωνε ότι «άμεση προτεραιότητα της κυβέρνησης είναι η ριζική αλλαγή του Πειθαρχικού Δικαίου έτσι ώστε **να πάψει το καθεστώς ατιμωρησίας που σήμερα**

⁶⁵ Αυτόθι

⁶⁶ Συνέντευξη στον ρ/σ Βήμα FM 12/7/13, βλ. Τα Νέα, 12/7/13

⁶⁷ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2012, οπ.παρ.

ισχύει».⁶⁸ Τον Μάρτιο του 2012 ο διάδοχος του Γ. Ραγκούση στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Δ. Ρέππας καταθέτοντας το νομοσχέδιο για το πειθαρχικό δίκαιο δήλωνε στην Βουλή: «[...] Κάθε Έλληνας- έχει από τη δική του προσωπική εμπειρία πολλά παραδείγματα να αναφέρει **κακοδιοίκησης, αβελτηρίας των υπαλλήλων ή ελλιπούς ανταπόκρισης στις υποχρεώσεις τους** [...] Όταν υπάρχουν **φαινόμενα γενικευμένης ανομίας**, τι άλλο θέλουμε για να πειστούμε ότι πράγματι πρέπει να κάνουμε μία ποιοτική τομή και στο πεδίο του πειθαρχικού των δημοσίων υπαλλήλων». ⁶⁹ Ένα χρόνο αργότερα, τον Μάρτιο του 2013 ο Α. Μανιτάκης, τότε Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, απαντώντας σε Επίκαιρη Ερώτηση τόνισε ότι « Ο νόμος 4093/2012 επιδιώκει **να δοθεί ένα τέλος στην ατιμωρησία χρόνων** [...] Μέχρι σήμερα **υπήρχε ανοχή και ατιμωρησία** αλλά πρέπει να προστατεύσουμε τους άξιους και τους ικανούς από αυτούς που αμαυρώνουν την εικόνα της δημόσιας διοίκησης και παραβαίνουν το νόμο για ίδιο όφελος». ⁷⁰

Ως ενδεικτικά παραδείγματα των συνθηκών «ανομίας» ή «χαλαρής πειθαρχίας» που μνημονεύονται παραπάνω, η Έκθεση του Γ.Ε.Δ.Δ. αναφέρεται κατ' αρχή στους ΟΤΑ, κυρίως πρώτου και, σε μικρότερη έκταση, δεύτερου βαθμού, που βάσει των στοιχείων (και) του 2012 ⁷¹ φαίνεται ότι προηγούνται στην κατάταξη των δημοσίων φορέων από την άποψη της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Ο αυξημένος βαθμός φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, σύμφωνα πάντα με την Έκθεση, προκαλείται κυρίως από (α) την «άσκηση της εξουσίας εκ μέρους αρκετών αιρετών αρχόντων στα όρια της νομιμότητας ή και πέραν αυτής», (β) την απροετοίμαστη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση

⁶⁸ Συνέντευξη στην εφημερίδα Το Βήμα, 21/3/10 Έμφαση δική μας.

⁶⁹ Τοποθέτηση Δημήτρη Ρέππα, Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ολομέλεια της Βουλής επί της αρχής του νομοσχεδίου για το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, ΥΔΜΗΔ Δελτίο Τύπου 5 Μαρτίου 2012. Έμφαση δική μας.

⁷⁰ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δελτίο Τύπου, 21 Μαρτίου 2013. Έμφαση δική μας.

⁷¹ Στις ίδιες κατευθύνσεις κινούνται και οι Εκθέσεις των προηγούμενων ετών. Βλ. σχετικά την Έκθεση του 2011 στην διεύθυνση <http://www.gedd.gr/articles.php?id=15> και τις παλαιότερες Εκθέσεις στην διεύθυνση <http://www.gedd.gr/archive.php>

χωρίς την απαιτούμενη οργάνωση και (γ) τους ανεπαρκείς ελέγχους της κεντρικής διοίκησης. Η αυτοδιοικητική διαφθορά εκδηλώνεται με φαινόμενα όπως οι σκοπίμως ανεπαρκείς μελέτες για την εκτέλεση έργων για να δικαιολογηθούν στην συνέχεια πρόσθετες εργασίες και υπερβάσεις του κόστους, η κατάρτηση των έργων ώστε να γίνεται απευθείας ανάθεση για ποσά που θα απαιτούσαν διενέργεια διαγωνισμών, οι υπεξαιρέσεις σε βάρος των ταμείων των Δήμων, ως αποτέλεσμα του ανεπαρκούς ελέγχου εκ μέρους των Δημάρχων, αλλά και η «κατάφωρη παραβίαση της νομιμότητας» [δια της] άρνησης συμμόρφωσης των ΟΤΑ και των δύο βαθμών σε δικαστικές αποφάσεις. Ως πεδία στα οποία καταγράφεται η μεγαλύτερη τοπική κακοδιοίκηση και διαφθορά αναφέρονται από τον Γ.Ε.Δ.Δ., όπως θα ήταν άλλωστε αναμενόμενο, εκείνα στα οποία υπάρχουν σημαντικά οικονομικά διακυβεύματα όπως οι πολεοδομίες, το περιβάλλον, οι μεταφορές, τα δημοτικά έργα, οι άδειες καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και οι δημοτικές επιχειρήσεις.⁷²

Ως ιδιαίτερα προβληματικός τομέας αναφέρεται επίσης το σύστημα Υγείας, κυρίως ως προς την διαχείριση των νοσοκομείων και την προμήθεια υγειονομικού υλικού. Στο πεδίο αυτό λόγω έλλειψης λεπτομερών και διασταυρούμενων ελέγχων των προμηθειών φαρμάκων και των παροχών των φαρμακευτικών εταιρειών προς τους ιατρούς, δημιουργούνται «υπόγειες διαδρομές» με κατευθυνόμενη συνταγογράφηση, υπερτιμολογήσεις των χρησιμοποιούμενων ιατρικών υλικών και μηχανημάτων και, τελικά, διόγκωση της δαπάνης με ταυτόχρονη χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών. Σε σχέση με το ιατρικό προσωπικό καταγράφεται η «πλήρης σύγχυση και έλλειψη ελέγχου» μεταξύ πανεπιστημιακών κλινικών και ιδιωτικών ιατρείων των πανεπιστημιακών αλλά και η αδυναμία συστημικής πάταξης της δωροδοκίας των ιατρών, η οποία «μόνον δια της επ' αυτοφώρω συλλήψεως μπορεί να διαπιστωθεί».⁷³

Παρατηρούμε λοιπόν ότι οι, εμπειρικού περιεχομένου, παρατηρήσεις της Έκθεσης του Γ.Ε.Δ.Δ. επιβεβαιώνουν τα ερευνητικά συμπεράσματα της

⁷² Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *Ετήσια Έκθεση 2012*

⁷³ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *οπ.παρ.*

διοικητικής επιστήμης τα οποία εκτέθηκαν συνοπτικά στην προηγούμενη ενότητα.

Ωστόσο πέραν της πελατειακής λογικής στην συγκρότηση και λειτουργία των διοικητικών μηχανισμών και στην συνάρθρωσή τους με το πολιτικό υποσύστημα («ανέλεγκτη επίκληση της πολιτικής βούλησης», «άσκηση της εξουσίας στα όρια της νομιμότητας ή και πέραν αυτής», «κατάφωρη παραβίαση της νομιμότητας ως άρνηση συμμόρφωσης σε δικαστικές αποφάσεις»), πέραν της «δευτερογενούς πελατειακής συνενοχής» (υπεξαιρέσεις σε βάρος των ταμείων των Δήμων, ως αποτέλεσμα του ανεπαρκούς ελέγχου εκ μέρους των Δημάρχων) που επιβεβαιώνονται από τα συμπεράσματα του Γ.Ε.Δ.Δ., στην Έκθεση του 2012 (όπως και σε παλαιότερες) επισημαίνεται ένα ακόμη φαινόμενο στενά συνδεδεμένο με την ατελή εμπέδωση της υπηρεσιακής πειθαρχίας στην ελληνική Διοίκηση: η ελεγκτική ανεπάρκεια.

Η ανεπάρκεια αυτή οφείλεται, κατά τον Γ.Ε.Δ.Δ., σε οργανωτικά προβλήματα όπως «οι αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου», σε διαδικαστικά εμπόδια, στην «χαμηλή ποιότητα» των ελεγκτικών μηχανισμών, στην βραδύτητα των ελέγχων «διότι πολλές φορές, ώσπου να ολοκληρωθεί η έρευνα τα πειθαρχικά αδικήματα έχουν παραγραφεί» αλλά και στην αναποτελεσματική λειτουργία των μονομελών πειθαρχικών οργάνων τα οποία αντί να ασκούν τις πειθαρχικές τους αρμοδιότητες «διατάσσουν χρονοβόρες και άσκοπες ΕΔΕ». Η αναποτελεσματικότητα των ελέγχων αντανakλάται συχνά και στην αοριστία των πορισμάτων και εκθέσεων που «αποφεύγουν να αναζητήσουν ευθύνες».⁷⁴

Η ελεγκτική ανεπάρκεια συνδέεται με τον μεγάλο αριθμό και την ακατάλληλη οργανωτική διάταξη των ελεγκτικών σωμάτων και ιδίως με τα προβλήματα του συντονισμού τους.

⁷⁴ Γενικός Επιθεωρητής, οπ.παρ.

Η ύπαρξη πολλών, θεματικά εστιασμένων ελεγκτικών σωμάτων με περιορισμένες αρμοδιότητες επιχειρήθηκε να θεραπευθεί κατ' αρχήν με την δημιουργία, βάσει των διατάξεων των άρθρων 6 κ. επ. του ν. 2477 / 1997, του γενικής αρμοδιότητας Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) καθώς και την συγκρότηση Συντονιστικού Όργανου Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.), υπό την προεδρία αρχικά του Ειδικού Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ και με συμμετοχή των επικεφαλής των λοιπών σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου της Ελληνικής Δ.Δ. Εν συνεχεία με τον ν. 3074/2002 συστάθηκε ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ο οποίος ανέλαβε τον γενικό συντονισμό του εσωτερικού ελέγχου της ελληνικής Δ.Δ. και τέθηκε επικεφαλής του Σ.Ο.Ε.Ε. Σήμερα, περισσότερα από δεκαπέντε χρόνια μετά από τις πρώτες εκείνες προσπάθειες, εξακολουθεί να υπάρχει μια πληθώρα ελεγκτικών υπηρεσιών και να εκκρεμεί το πρόβλημα του συντονισμού τους. Τέτοιες υπηρεσίες είναι οι Διευθύνσεις Επιθεώρησης και Ελέγχου των Υπουργείων (πχ η Δ/νση Επιθεώρησης του Υπ.Εσ, η Δ/νση Επιθεώρησης της Γ.Γ.Κ.Α κλπ), η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Οικονομικών , η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛ.ΑΣ., το Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής, το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών, το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Ειδικά για τα θέματα δημοσιονομικού ελέγχου λειτουργούν οι αποσυγκεντρωμένες Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) του Υπ.Οικ. απαρτιζόμενη από την Διεύθυνση Ελέγχου Υπουργείων, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και την Διεύθυνση Ελέγχου Φορέων Παροχής Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ΔΕΚΟ, Ν.Π.Ι.Δ. και Λοιπών Φορέων (παρ. 1 του άρθρου 6 του ν. 3492/2006) καθώς και η Γενική Διεύθυνση Διοίκησης και Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση.⁷⁵ Εξ άλλου με τον Ν. 3492/2006 έχει προβλεφθεί η

⁷⁵ Τα ελεγκτικά προβλήματα των μονάδων αυτών αντανακλώνται και στην δέσμευση που περιλαμβάνεται στο 2^ο Μνημόνιο της 9-2-2012 βάσει της οποίας η ελληνική κυβέρνηση

σύσταση (αρχικά με Π.Δ και εν συνεχεία -με βάσει τις διατάξεις του Ν. 4081/2012 που τροποποίησε τον 3492/06- με ΚΥΑ των Υπουργών ΔΜΗΔ, Οικονομικών και του εκάστοτε καθ' ύλη αρμόδιου Υπουργού) Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ) σε όλα τα Υπουργεία, τις Περιφέρειες της χώρας και στους εποπτευόμενους από αυτά φορείς με προϋπολογισμό πάνω από τρία εκατομμύρια ευρώ.⁷⁶

Το ότι ο αποτελεσματικός συντονισμός των ελεγκτικών μηχανισμών εξακολουθεί να αποτελεί ζητούμενο φαίνεται από το γεγονός ότι στην Έκθεση του 2012 τονίζεται η «επιτακτική ανάγκη» αντιμετώπισης της «πολυδιάσπασης των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών και κυρίως των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου». Η πολυδιάσπαση αυτή προκαλεί επικάλυψη των επιθεωρήσεων και των ελέγχων, δηλαδή ταυτόχρονη διενέργεια ελέγχων με παραπλήσιο αντικείμενο στους ίδιους φορείς από διαφορετικά ελεγκτικά σώματα, αδυναμία ομαδοποίησης και διενέργειας συνδυασμένων ελέγχων από επιθεωρητές-ελεγκτές διαφορετικών ειδικοτήτων και οδηγεί σε σπατάλη ανθρώπινων πόρων και αύξηση κόστους που μπορεί, κατά την εκτίμηση του Γ.Ε.Δ.Δ., να ανέλθουν στο 75% για δεδομένα αποτελέσματα. Παράλληλα παρεμποδίζεται η αποτελεσματική αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών μηχανισμών.⁷⁷

Το θέμα του συντονισμού μοιάζει ταυτόχρονα να είναι διακύβευμα μεταξύ των δύο κεντρικών οργάνων (Γ.Ε.Δ.Δ. και Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)

Κατά την Έκθεση ενδεδειγμένη λύση στο πρόβλημα της πολυδιάσπασης αποτελεί η «ενοποίηση ορισμένων ελεγκτικών μηχανισμών της διοίκησης και κυρίως των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου **ΥΠΟ ΤΟΝ Γ.Ε.Δ.Δ.**»⁷⁸, ενώ δεν παραλείπεται η επισήμανση των κινδύνων που ενέχει η

δεσμεύεται ότι μέχρι τον Ιούνιο του 2012 θα **ενεργοποιήσει** την Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Οικονομικών.

⁷⁶ Μέχρι στιγμής μία μόνο ΜΕΕ φαίνεται να έχει συσταθεί, αυτή του Υπουργείου Ναυτιλίας τον Φεβρουάριο του 2013

⁷⁷ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *Ετήσια Έκθεση 2012, οπ.παρ.*

⁷⁸ Αυτόθι. Έμφαση δική μας.

κατάργηση του συντονιστικού ρόλου του Γ.Ε.Δ.Δ. «δια της συγχωνεύσεως με το **ψευδεπίγραφο επιχείρημα της αναβάθμισης**».⁷⁹

Θέμα επίσης τίθεται στην Έκθεση για τον δραστικό περιορισμό που επιχειρήθηκε με τον ν. 4057/2012 στην αρμοδιότητα του Γ.Ε.Δ.Δ. να ασκεί ένδικα μέσα σε ανώτερο βαθμό κατά αποφάσεων μονομελών ή συλλογικών πειθαρχικών οργάνων αλλά και προσφυγή κατά των τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων. Η δυνατότητα άσκησης ένστασης κατά των πειθαρχικών αποφάσεων σε πρώτο βαθμό επανήλθε με τον ν. 4152/2013, όχι όμως και η αρμοδιότητα προσφυγής κατά πάσης τελεσίδικης πειθαρχικής απόφασεως.⁸⁰ Έμφαση δίδεται στο ότι καθυστέρησαν να συγκροτηθούν τα πειθαρχικά συμβούλια με την νέα τους σύνθεση από δικαστικούς και συμβούλους του ΝΣΚ και εξακολούθησαν να λειτουργούν οι παλιές συνθέσεις, «με αποτέλεσμα να εκδοθούν αποφάσεις που προκαλούν τουλάχιστον απορία, χωρίς μάλιστα να υπόκεινται στην άσκηση ενδίκων μέσων από τον Γ.Ε.Δ.Δ. δημιουργώντας δυσχέρειες στην εξεύρεση των πραγματικών επιόρκων υπαλλήλων λόγω της ανελέγκτου απαλλαγής πολλών».⁸¹

Σε αντίθετη κατεύθυνση κινήθηκε ωστόσο ο νομοθέτης στην προσπάθεια συντονιστικού εξορθολογισμού ενισχύοντας την θέση όχι του Γ.Ε.Δ.Δ. αλλά του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Με τον ν. 4152/2013 (Α'107/9-5-2013) (άρθρο πρώτο παρ. ΣΤ., υποπαρ. ΣΤ.11, εσωτ. παρ. 1) προστέθηκε στον ν. 3074/2002 (Α' 296) η παρ. 3^Α του άρθρου 2 με την οποία ανατέθηκε στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. η παρακολούθηση των πειθαρχικών διαδικασιών στους φορείς αρμοδιότητάς του⁸². Για το σκοπό αυτό κάθε πράξη με την οποία ασκείται πειθαρχική δίωξη και κάθε πειθαρχική απόφαση κοινοποιούνται υποχρεωτικά στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4152/2013 γίνεται επίκληση της «επιτακτικής

⁷⁹ Αυτόθι. Έμφαση δική μας.

⁸⁰ Ο ΓΕΔΔ δύναται να προσφύγει ενώπιον του ΣτΕ μόνο κατά αποφάσεων του ΔΠΣ που επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές της προσωρινής παύσης και του υποβιβασμού, αιτούμενος την ποινή της οριστικής παύσης.

⁸¹ ΓΕΔΔ, 2012, οπ. παρ.

⁸² Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι αρμόδιο για τις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου, β) των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, καθώς και των επιχειρήσεών τους, γ) των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και δ) των Κρατικών Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου ή Δημόσιων Επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

ανάγκης να παρακολουθείται **υπεύθυνα** (έμφαση δική μας) σε κεντρικό επίπεδο η πειθαρχική λειτουργία των φορέων του δημόσιου τομέα». Για να διασφαλισθεί λοιπόν η «υπεύθυνη» παρακολούθηση «κρίνεται σκόπιμο να ανατεθεί η αρμοδιότητα αυτή στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. το οποίο άλλωστε έχει τη σχετική εμπειρία, δεδομένου ότι παρακολουθεί συστηματικά την πορεία των πειθαρχικών υποθέσεων στις περιπτώσεις που προτείνεται από τις εκθέσεις του η πειθαρχική δίωξη υπαλλήλου». Θεσμοθετείται έτσι η υποχρέωση των εκάστοτε αρμοδίων μονομελών και συλλογικών πειθαρχικών οργάνων να ενημερώνουν το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ για τις υποθέσεις που χειρίζονται, και μάλιστα απαλλασσόμενα από την υποχρέωση προηγούμενης γνωστοποίησης και λήψης άδειας από την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων κατά τα άρθρα 6 και 7 του Ν. 2472/1997 (Α' 50). Με τον τρόπο αυτό το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., πληροφορούμενο και από τους αρμόδιους Εισαγγελείς και τους Γραμματείς των Δικαστηρίων ή Δικαστικών Συμβουλίων για τις ποινικές υποθέσεις υπαλλήλων που εκκρεμούν ενώπιόν τους (παρ. 4α και 4β του άρθρου 6 του ν. 3074/2002), θα σχηματίζει συνολική εικόνα επί της εφαρμογής των διατάξεων του πειθαρχικού δικαίου και της αποτελεσματικότητας των σχετικών διαδικασιών, ώστε να υπάρχει **«έγκυρη και υπεύθυνη ενημέρωση»**.⁸³

Την ίδια περίοδο το Υ.Δ.Μ.& Η.Δ. γνωστοποίησε ότι «με πρωτοβουλία του» απεστάλη προς έλεγχο στο Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) «το σύνολο των περίπου 1.900 περιπτώσεων υπαλλήλων στους οποίους έχει ασκηθεί ποινική δίωξη για αδικήματα τα οποία επισύρουν σοβαρές ποινές από το 2007 και εντεύθεν και **τα οποία βρίσκονταν στην διάθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, χωρίς όμως μέχρι σήμερα να έχουν αξιοποιηθεί καταλλήλως και αρμοδίως**».⁸⁴

⁸³ Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των Ν. 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013». Έμφαση δική μας.

⁸⁴ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δελτίο Τύπου, 21 Μαρτίου 2013. Έμφαση δική μας.

Γίνεται λοιπόν προφανές ότι το συντονιστικό κενό επιχειρείται να καλυφθεί δια του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και όχι δια του έχοντος την τυπική αρμοδιότητα Γ.Ε.Δ.Δ.⁸⁵

5. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ

Η τρέχουσα χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση την οποία αντιμετωπίζει η χώρα και οι προσπάθειες υπέρβασής της επηρεάζουν την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης αγγίζοντας και τα πειθαρχικά ζητήματα. Οι δεσμεύσεις οι οποίες αναλήφθηκαν απέναντι στους δανειστές, στα πλαίσια των συμβάσεων δανειακής διευκόλυνσης και των μνημονίων συνεννόησης που τις συνοδεύουν, περιλαμβάνουν και θέματα διοικητικής αναδιοργάνωσης.

Οι δεσμεύσεις αυτές όμως αφορούν κυρίως τα δημοσιονομικά ζητήματα όπου η έμφαση δίδεται στην αναδιοργάνωση των υπηρεσιών που εμπλέκονται στην είσπραξη των δημοσίων εσόδων (υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών) ή σχετίζονται με σημαντικά πεδία δημοσίων δαπανών (προμήθειες φαρμάκων στο Υπουργείο Υγείας, δαπάνες περίθαλψης στα ασφαλιστικά ταμεία, πάταξη εισφοροδιαφυγής στο Υπουργείο Εργασίας, πληρωμές δημοσίων υπαλλήλων στο Υπουργείο Οικονομικών κλπ). Σε σύγκριση με τις εκτενείς και λεπτομερέστερες οργανωτικές κατευθύνσεις που προκύπτουν από τα μνημόνια για τα εξειδικευμένα αυτά πεδία οι δεσμεύσεις για τα γενικότερα και οριζόντια ζητήματα διοικητικού εξορθολογισμού είναι περιορισμένες και γενικόλογες.⁸⁶

⁸⁵ Κατά τον Τάχο ωστόσο ο ρόλος του Γ.Ε.Δ.Δ. πάσχει, δεδομένου ότι το άρθρο 26 παρ. 1 του Ν. 3200/2003 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 6 παρ 10 του Ν. 3491/2006 και υιοθετήθηκε από το άρθρο 116 του Υ.Κ. του αναγνωρίζει αρμοδιότητες οι οποίες συνιστούν υποκατάσταση των διοικητικών οργάνων και ιδίως των προϊσταμένων, αναιρούν την δομή της διοικητικής ιεραρχίας και ειδικότερα της θέσης των Υπουργών ως προϊσταμένων, αναιρούν τις βασικές διατάξεις του Υ.Κ. που αφορούν την πειθαρχική ευθύνη των υπαλλήλων και γενικότερα αντίκεινται στην συνταγματική αρχή της ιεραρχικής οργάνωσης και δράσης της Δημόσιας Διοίκησης και έρχονται σε νομοθετική αντίφαση προς τον Υ.Κ. Τάχος, Συμειωτίδης, *οπ. παρ* σσ.1314-1315

⁸⁶ Τσέκος Θ. «Διαρθρωτικές Αλλαγές και Διοικητική Μεταρρύθμιση», Εισήγηση στην ημερίδα με θέμα "Η Ελλάδα από την Κρίση στην Ανάπτυξη", ΑΤΕΙ Πελοποννήσου και Έδρα Jean Monnet του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, Πνευματικό Κέντρο του Δήμου Καλαμάτας, Τρίτη 12 Νοεμβρίου 2013, <http://publicpolicies.blogspot.gr/2013/12/blog-post.html>

Ενδεικτικές είναι οι αντίστοιχες διατυπώσεις που περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής της 3-5-2010 (1^ο Μνημόνιο) καθώς και στο προσαρτημένο σε αυτό Μνημόνιο Συνεννόησης επί των προϋποθέσεων (“Action Plan”).

Για μεν τις εξειδικευμένες τομεακές παρεμβάσεις με δημοσιονομικό ενδιαφέρον μνημονεύονται μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

- Το σύστημα υγείας, όπου σημειώθηκαν σημαντικές υπερβάσεις δαπανών, θα αναμορφωθεί μέσω μεταρρυθμίσεων στους τομείς της διαχείρισης, των λογιστικών πρακτικών και της χρηματοδότησης [...]
- Η αποτελεσματικότητα του φοροεισπρακτικού μηχανισμού είναι χαμηλή. Για τη διατήρηση της δημοσιονομικής εξυγίανσης [...] η κυβέρνηση δεσμεύεται να ενδυναμώσει [...] τους θεσμούς που διέπουν τη δημοσιονομική διαχείριση
- Μείωση της άμεσης συμμετοχής του δημοσίου στις εγχώριες βιομηχανίες
- Δημιουργία υποδομών κεντρικού στρατηγικού σχεδιασμού και διαχείρισης της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης
- Διασφάλιση ότι η Επιθεώρηση Εργασίας είναι πλήρως στελεχωμένη
- Διασφάλιση της διοικητικής ικανότητας των Διαχειριστικών Αρχών (για την βελτίωση της απορρόφησης του ΕΣΠΑ)

Για τις ευρύτερες διοικητικές παρεμβάσεις με δημοσιονομικό ωστόσο ενδιαφέρον αναφέρονται μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

- Άμεση μείωση του λογαριασμού μισθοδοσίας του δημοσίου τομέα
- Οι κατακερματισμένες πρακτικές απασχόλησης θα αλλάξουν μέσω της αναδιοργάνωσης των διαδικασιών πρόσληψης και της ολοκλήρωσης της ενιαίας αρχής πληρωμών για τους μισθούς [...]
- Θα εισαχθεί ένα απλουστευμένο σύστημα αποδοχών, με στόχο την εξοικονόμηση πόρων, που θα καλύπτει τους βασικούς μισθούς και όλα

τα επιδόματα και θα ισχύει για όλους τους εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα [...]

- Σημαντική μείωση των λειτουργικών δαπανών σε όλα τα υπουργεία
- Αντικατάσταση μόνο του 20% των συνταξιοδοτούμενων δημοσίων υπαλλήλων
- Οι πρακτικές προμηθειών θα βελτιωθούν με στόχο τη ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και τη διασφάλιση της διαφάνειας [...]
- Η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης θα εφαρμοστεί με στόχο τη μείωση του αριθμού των τοπικών διοικήσεων και των αιρετών υπάλληλων [...] Ενοποίηση των δήμων και τοπικών συμβουλίων.
- Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης σε τοπικό επίπεδο, κυρίως μέσω της συγχώνευσης δήμων, νομαρχιών και περιφερειών με στόχο τη μείωση των λειτουργικών δαπανών και μισθών

Οι παραπάνω παρεμβάσεις έχουν εξ άλλου, κοστολογημένες δημοσιονομικές επιπτώσεις. Ο περιορισμός των προσλήψεων π.χ. με βάση την αναλογία 1:5 αναμένεται να εξοικονομήσει 600 εκατομμύρια ευρώ, η μείωση των επιδοτήσεων σε δημόσιες επιχειρήσεις 800 εκατομμύρια ευρώ, η μείωση των λειτουργικών εξόδων 300 εκατομμύρια ευρώ ενώ το πρόγραμμα Καλλικράτης 1.5 δισεκατομμύρια ευρώ έως 2013. Οι δράσεις αυτές συνδέονται με δείκτες, συγκεκριμένες προθεσμίες και υποχρεώσεις τεκμηρίωσης .

Το 2^ο Μνημόνιο (Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής της 9-2-2012) γίνεται ακόμα πιο συγκεκριμένο προβλέποντας π.χ. μείωση στη φαρμακευτική δαπάνη κατά τουλάχιστον 1076 εκατομμύρια ευρώ, μείωση της υπερωριακής αμοιβής για γιατρούς σε νοσοκομεία κατά τουλάχιστον 50 εκατομμύρια ευρώ, ελάττωση του αριθμού των αντιδημάρχων «και του σχετικού προσωπικού» που θα εξοικονομήσει τουλάχιστον 30 εκατομμύρια ευρώ.

Παράλληλα σε πεδία με άμεσες δημοσιονομικές επιπτώσεις προβλέπονται λεπτομερέστερες οργανωτικές και λειτουργικές παρεμβάσεις όπως το ότι μέχρι τον Ιούνιο του 2012 η Κυβέρνηση θα [έπρεπε να] θεσπίσει νομοθετικά μία

μείωση κατά μέσο όρο 10% στα «ειδικά μισθολόγια», ότι θα έχουν πραγματοποιηθεί 75 γενικοί έλεγχοι και 225 έλεγχοι ΦΠΑ φορολογουμένων μεγάλης οικονομικής επιφάνειας μέχρι το τέλος Δεκεμβρίου 2011 και μάλιστα ως προαπαιτούμενη δράση για την εκταμίευση, ότι θα αυξηθεί το προσωπικό της μονάδας φορολογουμένων μεγάλης οικονομικής επιφάνειας κατά 40 ελεγκτές για να επιταχύνει την εκτέλεση των ελέγχων και θα επιταχυνθεί η διαδικασία πρόσληψης 1.000 φορολογικών ελεγκτών ως το τέλος Απριλίου 2012 και 2.000 μέχρι το τέλος του 2012, ότι μέχρι τον Ιούνιο του 2012 θα θεσπιστούν διαδικασίες για την εκ περιτροπής μετακίνηση διευθυντών [των ΔΟΥ], ότι θα εκδοθούν υπουργικές αποφάσεις για την ολοκλήρωση της πλήρους εφαρμογής του νέου μισθολογίου σε όλα τα σχετικά νομικά πρόσωπα και καθιέρωση νομοθετικών προβλέψεων για τους τρόπους ανάκτησης των επιπλέον καταβληθεισών αποδοχών για το χρονικό διάστημα από τον Νοέμβριο του 2011 και μετά κλπ.

Σε επίπεδο τεκμηρίωσης οι προτάσεις πολιτικής δημοσιονομικού και οικονομικού χαρακτήρα βασίζονται σε συγκεκριμένα ποσοτικά δεδομένα: Το πραγματικό ΑΕΠ της Ελλάδας μειώθηκε κατά 2% το 2009, το έλλειμμα εκτινάχθηκε στο εκτιμώμενο 13.6 % του ΑΕΠ ενώ το δημόσιο χρέος αυξήθηκε σε πάνω από 115% του ΑΕΠ το 2009. Το εξωτερικό έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών στο τέλος του 2009 εξακολουθούσε να είναι πάνω από 11% του ΑΕΠ και η καθαρή διεθνής επενδυτική θέση της χώρας να υπερβαίνει το αρνητικό 83% του ΑΕΠ.

Αντίθετα για τα ζητήματα του ευρύτερου διοικητικού εξορθολογισμού οι αναφορές είναι φειδωλές και η τεκμηρίωση ανύπαρκτη.⁸⁷

Η τελευταία περιορίζεται σε μια γενικευτική φράση (στο 1^ο Μνημόνιο) χωρίς παράθεση αποδεικτικών ποσοτικών στοιχείων: «Είναι σαφές ότι ο δημόσιος

⁸⁷ Αυτό παρατηρεί η Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Διακυβέρνηση στην Ελλάδα σημειώνοντας : «Το Μνημόνιο Συνεννόησης του Μαΐου 2010 μεταξύ Ελλάδος και Τρόικα δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην παραγωγή αξιόπιστων δεδομένων. Ωστόσο η απαίτηση αυτή περιορίζεται στα δεδομένα των δημοσίων εσόδων και των δημοσίων δαπανών. Θα διευκόλυνε αν το Μνημόνιο της Τρόικα αναφέρονταν στην ανάγκη μιάς διοίκησης με ενισχυμένες ικανότητες διαχείρισης ευρύτερων δεδομένων». OECD (2012) Public Governance Reviews: Greece 2011, σ. 29. Βλ. σχετικά και Τσέκος (2013), οπ.παρ.

τομέας έχει καταστεί υπερβολικά μεγάλος και πολυδάπανος και πρέπει να γίνει μικρότερος». Οι δε προτάσεις ευρύτερης μεταρρυθμιστικής πολιτικής έχουν προκαταρκτικό χαρακτήρα: Ο «[Δημόσιος τομέας πρέπει να γίνει...] πιο αποτελεσματικός και ευέλικτος και να προσανατολιστεί στην παροχή καλύτερων υπηρεσιών προς τους πολίτες», «Η κυβέρνηση θα συνεργαστεί με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να ξεκινήσει μια ανεξάρτητη εξωτερική λειτουργική αξιολόγηση της δημόσιας διοίκησης σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα συμβάλουν στην καθορισμό προτεραιοτήτων για τις κυβερνητικές δράσεις». «Η Κυβέρνηση θα συστήσει μια τεχνική ομάδα [...] για να εξασφαλιστεί η ταχεία εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων της ΔΔ αξιοποιώντας τεχνική βοήθεια», «Σύμφωνα με τον δημιουργούμενο οδικό χάρτη, η Κυβέρνηση πρέπει: (i) να δημιουργήσει μία υψηλού επιπέδου συντονιστική ομάδα, της οποίας θα προεδρεύει ο Πρωθυπουργός, και η οποία θα εποπτεύει, θα παρακολουθεί και θα διασφαλίζει την εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων μέχρι τον Φεβρουάριο του 2012, (ii) να δημιουργήσει μία σταθερή δομή για διυπουργικό Συντονισμό μέχρι τον Μάιο του 2012 [...]

Ακόμη και στον Οδικό Χάρτη που συνοδεύει το Μνημόνιο Συνεργασίας το οποίο συνομολογήθηκε μεταξύ της Ελλάδας της Γαλλίας ως συντονίστριας χώρας για θέματα διοικητικής μεταρρύθμισης και της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα⁸⁸, οι κατευθύνσεις παραμένουν γενικευτικές π.χ. «προσδιορισμός των καταλλήλων συνθηκών και διαδικασιών που θα διασφαλίσουν την ταχεία και αποτελεσματική διευθέτηση αντιτιθεμένων θεμάτων μεταξύ υπουργείων», «προσδιορισμός νέων ρόλων και αρμοδιοτήτων, κανόνων και διαδικασιών για την προετοιμασία, παρακολούθηση και επίσημη καταχώρηση/καταγραφή όλων των συναντήσεων που συνδέονται με την υλοποίηση κυβερνητικών πολιτικών και στις οποίες εμπλέκονται αρκετά υπουργεία» κλπ.⁸⁹

⁸⁸ Μονάδα συντονισμού της Τεχνικής Βοήθειας άλλων κρατών μελών προς την χώρα ειδικά σε θέματα διαθρωτικών μεταρρυθμίσεων (Task Force for Greece – TFGR)

⁸⁹ Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Υπουργείου Προϋπολογισμού, Δημόσιου Λογιστικού και Μεταρρύθμισης του Κράτους της Γαλλικής Δημοκρατίας σε συνεργασία, με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (TFGR), 6-1-12

Παρατηρούμε λοιπόν ότι στο επίπεδο των μνημονίων για μεν τα δημοσιονομικού ενδιαφέροντος θέματα η διάγνωση των προβλημάτων είναι πιο συγκεκριμένη και οι τρόποι αντιμετώπισής τους πιο λεπτομερείς για δε τα ευρύτερα ζητήματα διοικητικής αναδιοργάνωσης δεν υπάρχει τεκμηρίωση, δεν υπάρχει καν συγκεκριμένη διάγνωση η οποία παραπέμπεται σε μελέτη που πρόκειται να πραγματοποιηθεί ενώ οι όποιες προτάσεις έχουν έναν γενικό χαρακτήρα και παραμένουν σε επίπεδο συγκρότησης επιτελικών οργάνων και προσδιορισμού κατευθύνσεων.

Αναμενόμενο είναι λοιπόν, υπό το πνεύμα της επικέντρωσης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων σε δημοσιονομικές πρωτίστως στοχεύσεις, να μην υπάρχουν στα μνημόνια ευρύτερες αναφορές σε θέματα δημοσιο-υπαλληλικής πειθαρχίας.⁹⁰

Το ζήτημα της αναθεώρησης των πειθαρχικών διατάξεων προέκυψε εμμέσως από δύο πηγές.

Η πρώτη είναι το εγχείρημα «ηθικής ανάταξης» του δημοσίου μέσω ριζοσπαστικών μεταρρυθμίσεων σε μια προσπάθεια αποκατάστασης του κύρους του ειδικά σε μία περίοδο όπου θα απαιτούνταν σημαντικές οικονομικές και όχι μόνο θυσίες από τους πολίτες.

Ο Γ. Ραγκούσης, τότε υπουργός Εσωτερικών, μιλώντας τον Δεκέμβριο του 2010 σε εκδήλωση του Συλλόγου Αποφοίτων του London Business School

⁹⁰ Υπάρχουν ωστόσο κάποιες σποραδικές αναφορές με έμμεση αλλά προφανή δημοσιονομική στόχευση μέσω π.χ. της πάταξης της διαφθοράς και της βελτίωσης απόδοσης στους μηχανισμούς φορολογικών εσόδων. Στο 2^ο Μνημόνιο, για παράδειγμα, προβλέπεται ότι μέχρι τον Ιούνιο του 2012 «θα απομακρυνθούν τα εμπόδια για την αποτελεσματική φορολογική διαχείριση συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου υπηρεσιακής απόδοσης και της αντικαταστάσεως διευθυντών [των ΔΟΥ] οι οποίοι δεν ανταποκρίνονται στους στόχους απόδοσης». Η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύεται επίσης ότι μέχρι τον Ιούνιο του 2012 θα ενεργοποιήσει την Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπ.Οικ. , θα αναμορφώσει την μονάδα οικονομικών επιθεωρήσεων η οποία θα επικεντρωθεί μόνον στον έλεγχο των φοροεισπρακτόρων και σε θέματα διαχείρισης εσόδων , θα ζητήσει από την Αρχή Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης να ελέγχει ετησίως τουλάχιστον 200 δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων εφοριακών ενώ και θα εκπονήσει ένα πλήρως ολοκληρωμένο σχέδιο κατά της διαφθοράς μέχρι τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους

για την Δημόσια Διοίκηση, επισήμανε ότι η συσσώρευση παθογενειών όπως οι ανεξέλεγκτες προσλήψεις, οι αναξιοκρατικές προαγωγές και η αδιαφάνεια κατέστησε το κράτος δυσλειτουργικό και οδήγησε τη χώρα στην κρίση. Ιδιαίτερα τόνισε την ακαταλληλότητα του πειθαρχικού δικαίου στην Ελλάδα υπογραμμίζοντας ότι αυτό υπέθαλπε την ατιμωρησία.⁹¹ Την ίδια περίοδο σε συνέντευξή του αναφέρει: « [Η] άμεση και ριζική αλλαγή του Πειθαρχικού Δικαίου είναι μια πιο κρίσιμη συζήτηση για το παρόν και το μέλλον της Δημόσιας Διοίκησης και του κράτους από μια συζήτηση περί άρσης της μονιμότητας, που άλλωστε θα προϋπέθετε και συνταγματική αναθεώρηση. Γιατί στην Ελλάδα η μονιμότητα έχει μυθοποιηθεί και έχει χαθεί η ουσία και το πρωτεύον. [...Αν] ένας υπάλληλος καταδικαστεί για αδίκημα που επισύρει οριστική παύση, αν συλληφθεί, π.χ., να χρηματίζεται - ύστερα από λίγο μπορεί να διεκδικήσει και πάλι διευθυντική θέση; [...] Γί' αυτό άμεση προτεραιότητα της κυβέρνησης είναι η ριζική αλλαγή του Πειθαρχικού Δικαίου έτσι ώστε να πάψει το καθεστώς ατιμωρησίας που σήμερα ισχύει. Γιατί σήμερα πρώτα βγαίνει κανείς στη σύνταξη και μετά τελεσιδικεί εις βάρος του η πειθαρχική απόφαση [...] Πρόθεσή μου είναι να περιοριστεί στο ελάχιστο ο χρόνος έρευνας και εκδίκασης του πειθαρχικού παραπτώματος που θα επισύρει την απόλυση ενός επίορκου δημοσίου υπαλλήλου. Γνώμονάς μας είναι η προστασία της τιμής και της αξιοπρέπειας των έντιμων και ευσυνείδητων δημοσίων υπαλλήλων από τους επίορκους που σήμερα σπιλώνουν το κύρος και την αξιοπιστία των δημοσίων λειτουργών».⁹²

Οι κατευθύνσεις του νέου θεσμικού πλαισίου για το Πειθαρχικό Δίκαιο όπως τις γνωστοποιεί την περίοδο εκείνη ο ο Γ. Ραγκούσης⁹³ περιλαμβάνουν αυστηρότερες ποινές και απόλυση των επίορκων υπαλλήλων, ενίσχυση του ρόλου των δευτεροβάθμιων Πειθαρχικών Συμβουλίων και επιμήκυνση του χρόνου παραγραφής στα πέντε έτη, ταχύτερες διαδικασίες έκδοσης αποφάσεων, και πρόστιμα που φθάνουν έως και τα εκατό χιλιάδες ευρώ επί οικονομικών παραπτωμάτων. Παράλληλα ο υπουργός γνωστοποιεί ότι

⁹¹http://www.star.gr/Pages/Politiki_Oikonomia.aspx?art=64813&artTitle=g_ragkousis_epiorkei_ypalliloi_eginan_diefthyntes_,

⁹² Το Βήμα 21/3/2010, <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=321370>

⁹³ Καθημερινή 5/2/2011

προτίθεται να ζητήσει σχετική άδεια της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων προκειμένου να συμπεριλάβει διάταξη για τη δημοσιοποίηση των ονομάτων και των ποινών όσων δημοσίων υπαλλήλων τιμωρούνται από τα δευτεροβάθμια πειθαρχικά συμβούλια για σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα όπως δωροδοκία, υπεξαίρεση κλπ. Το μέτρο αυτό αιτιολογείται με αναφορά σε σχετική έρευνα σύμφωνα με την οποία η διαφθορά διαιωνίζεται «εξαιτίας της μη δημοσιοποίησης των ονομάτων των επίορκων δημοσίων υπαλλήλων».

Την περίοδο αυτή μπαίνει επίσης στο τραπέζι και το ζήτημα της αυτοδίκαιης αργίας. Σύμφωνα με δελτίο τύπου του Υπουργείου «Πλέον ένας υπάλληλος τίθεται αυτοδίκαια σε αργία όχι μόνο όταν καταδικάζεται αλλά ακόμα και όταν παραπέμπεται για σοβαρά ποινικά αδικήματα όπως δωροδοκία και υπεξαίρεση. Απομακρύνεται έτσι άμεσα από τη θέση του, παύει να πληρώνεται το 75% του μισθού του και επιστρέφει μόνον εφόσον αθωωθεί από το δικαστήριο».⁹⁴

Η δεύτερη πηγή προέλευσης του ενδιαφέροντος για τα πειθαρχικά ζητήματα είναι η αναληφθείσα στο 2^ο Μνημόνιο δέσμευση για μείωση της δημόσιας απασχόλησης. «Αν δεν γίνουν οι απολύσεις, αν δεν προχωρήσει η κινητικότητα και η διαθεσιμότητα στους χρόνους που έχουν συμφωνηθεί, δεν πρόκειται ούτε καν να πάρουμε τις επόμενες δόσεις» δηλώνει ο υπουργός Οικονομικών Γ. Στουρνάρας.⁹⁵

Το ζήτημα της μείωσης του προσωπικού χαρακτηρίζεται ωστόσο συνολικά από ασάφεια.

Κατ' αρχή ασαφής είναι η στόχευση των διαδοχικών προγραμμάτων απομάκρυνσης προσωπικού (εφεδρεία, διαθεσιμότητα, κινητικότητα).

Η αρχική πρόβλεψη στο 2^ο Μνημόνιο (μείωση 150.000 μέχρι το 2015 και εφεδρεία 15.000 εντός του 2012) έχει τεθεί κάτω από ένα κεφάλαιο με τίτλο «Αποδοχές στον δημόσιο τομέα και διαχείριση ανθρωπίνων πόρων» και

⁹⁴ Το Βήμα 8/6/2011, <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=405375>

⁹⁵ Τα Νέα online, 4/8/2013, <http://www.tanea.gr/news/politics/article/5033326/>,

συνδέεται καθαρά με περιορισμό του όγκου της μισθοδοσίας χωρίς καμία αναφορά σε θέματα ποιοτικής βελτίωσης του προσωπικού. Αργότερα ωστόσο μπαίνει στο τραπέζι το ζήτημα χρήσης των προγραμμάτων αυτών όχι για μείωση αλλά για ποιοτική αναβάθμιση του προσωπικού.

Επί υπουργίας Δ. Ρέππα το υπό συζήτηση θέμα ήταν αν η αναλογία μεταξύ προσλήψεων και αποχωρήσεων θα παραμείνει 1:5 (με βάση την δέσμευση του πρώτου μνημονίου) ή αν θα γίνει 1:10⁹⁶. Από την άνοιξη του 2013 όμως τίθεται η προοπτική της μιας νέας πρόσληψης για κάθε αποχώρηση. Ο Α. Μανιτάκης τότε υπουργός ΔΜΗΔ, αναφέρεται «στην επείγουσα ανάγκη ανανέωσης και ποιοτικής αναβάθμισης του στελεχιακού δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και στη σχετική έγκριση της τρόικας να γίνεται μία πρόσληψη για κάθε αναγκαστική αποχώρηση για την οποία και εξέφρασε την ικανοποίησή του. «Υπάρχουν 10.000 διοριστέοι, καταλαβαίνετε την αγωνία τους» δηλώνει, γνωστοποιώντας ότι το μέτρο θα εφαρμοστεί αμέσως μετά τις πρώτες απολύσεις και χαρακτηρίζοντάς το «μεγάλη επιτυχία» και «ανάσα».⁹⁷

Το καλοκαίρι του 2013 αρμόδιοι υπουργοί επιβεβαιώνουν την αναπλήρωση των απολυόμενων. Ο υπουργός ΔΜΗΔ Κ. Μητσοτάκης σε συνέντευξή του τόνισε ότι για κάθε απόλυση από το Δημόσιο θα γίνει και μια αντίστοιχη πρόσληψη, ενώ υπενθύμισε ότι ένα υπουργείο μπορεί και να διαθέσει προσωπικό στο πρόγραμμα κινητικότητας, αλλά παράλληλα και να πάρει μέσω αυτού υπαλλήλους για να καλύψει ανάγκες του.⁹⁸ Η υφυπουργός του ίδιου υπουργείου Ε. Χριστοφιλοπούλου δηλώνει ταυτόχρονα ότι η κινητικότητα μέσω της διαθεσιμότητας δεν ταυτίζεται με τις υποχρεωτικές αποχωρήσεις και αποτελεί εργαλείο αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού. Στόχος του προγράμματος είναι η αντιστοίχιση των ελλείψεων σε ειδικότητες με τα πλεονάσματα άλλων υπηρεσιών ενώ θα αποχωρήσουν μόνον όσοι δεν μπορέσουν να επανατοποθετηθούν με βάση την ειδικότητά τους και τις πραγματικές ανάγκες κάποιας υπηρεσίας.⁹⁹

⁹⁶ ΥΔΜΗΔ Γραφείο Τύπου, Δελτία Τύπου, Συνεντεύξεις Δ. Ρέππα στους ρ/σ «ΒΗΜΑ FM», 2/4/12 και «Flash 96», 11/4/12

⁹⁷ Τα Νέα online, 23/04/2013

⁹⁸ Τα Νέα online, <http://www.tanea.gr/news/greece/article/5033494/>, 5/8/2013

⁹⁹ Τα Νέα online, <http://www.tanea.gr/PrintArticle/?article=50333290>, 4/08/2013

Ο Γ. Στουρνάρας επισημαίνει, σε συνέντευξή του πως η κινητικότητα δεν συνεπάγεται αυτομάτως απολύσεις προσθέτοντας ότι για τις 15.000 αποχωρήσεις θα υπάρξουν άλλες τόσες προσλήψεις, ενώ τονίζει: «Οι απολύσεις δεν γίνονται ούτε για δημοσιονομικό όφελος ούτε για μείωση των υπαλλήλων του Δημοσίου, αλλά για την αναβάθμιση του δημόσιου τομέα».¹⁰⁰

Αντίστοιχες θέσεις διατυπώνονται και από τους εκπροσώπους των δανειστών. Τον Ιούνιο του 2013 στην τρίτη έκθεση αξιολόγησης της προόδου του 2^{ου} προγράμματος από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, σημειώνεται: «Ο ρυθμός μείωσης του προσωπικού στο δημόσιο θα πρέπει να παρακολουθείται όχι μόνο έναντι του αρχικού στόχου αλλά και σε σχέση με την ανάγκη διασφάλισης ενός βιώσιμου όγκου μισθοδοσίας καθώς και με βάση την **συνολική ποιότητα και αποτελεσματικότητα του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος**».¹⁰¹

Τέλος, σε πρόσφατη συνέντευξή του, ο επικεφαλής της ομάδας του ΔΝΤ στο ελληνικό πρόγραμμα Πόουλ Τόμσεν αναφέρει «[...] Εξακολουθεί να αποτελεί τρόπον τινά ταμπού το να μιλά κανείς για απόλυση υπαλλήλων που δεν αποδίδουν. [...] Μου προκαλεί έκπληξη ότι σε μια χώρα με 60% περίπου ανεργία στους νέους, και με συχνά κακές δημόσιες υπηρεσίες, το πολιτικό σύστημα είναι τόσο απρόθυμο να αποδεχθεί ότι οι **δημόσιοι υπάλληλοι που δεν αποδίδουν μπορούν να αντικατασταθούν από νέους, μορφωμένους ανθρώπους** που αγωνιούν να τους δοθεί μια ευκαιρία. Λοιπόν, ναι, νομίζω ότι η ευελιξία στην εφαρμογή υποχρεωτικών απολύσεων όταν αυτό είναι αναγκαίο, αποτελεί μια κρίσιμη πτυχή του προγράμματος. Από άποψη όχι μόνο οικονομική, αλλά και κοινωνικής δικαιοσύνης»¹⁰²

¹⁰⁰ Τα Νέα online, 4/8/2013, <http://www.tanea.gr/news/politics/article/5033326/>, Έμφαση δική μας

¹⁰¹ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Third Review – July 2013, παρ. 46. Έμφαση δική μας.

¹⁰² Καθημερινή, 24/11/13. Έμφαση δική μας

Η σταδιακή μεταστροφή σε σχέση με τις αρχικές στενά δημοσιονομικές στοχεύσεις είναι προφανής.

Εξάλλου και η ποσοτική πρόβλεψη μείωσης της δημόσιας απασχόλησης δεν χαρακτηριζόταν από ακρίβεια. Το 1^ο Μνημόνιο περιλαμβάνει την δέσμευση «αντικατάστασης μόνο του 20% των συνταξιοδοτούμενων δημοσίων υπαλλήλων» ή σε άλλη διατύπωση εισάγει τον κανόνα της μιάς πρόσληψης για κάθε πέντε αποχωρήσεις (κανόνας 1:5). Στο 2^ο Μνημόνιο υπάρχει δεσμευτική αναφορά στην μείωση της δημόσιας απασχόλησης κατά 150 χιλιάδες μεταξύ 2010 και 2015 και ειδικότερα για 15 χιλιάδες πλεονάζοντος προσωπικού που θα έπρεπε να τεθούν σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας εντός του 2012 και να απομακρυνθούν μετά από διάστημα 12 μηνών .

Οι αρχικές αυτές ποσοτικές στοχεύσεις έχουν αναθεωρηθεί με βάση τις ενδιάμεσες εκθέσεις προόδου του προγράμματος χωρίς ωστόσο, σε αντίθεση με τα δημοσιονομικά και ασφαλιστικά μεγέθη, να δίνονται συγκεκριμένοι αριθμοί. Ενδεικτική είναι η αναφορά στην τρίτη αξιολόγηση του 2^{ου} Μνημονίου: «Ο στόχος για την μείωση του προσωπικού κατά 150.000 προσδιορίστηκε με βάση μια αρχική εκτίμηση της δημόσιας απασχόλησης η οποία έκτοτε έχει αναθεωρηθεί προς τα πάνω καθώς η απογραφή διευρύνεται».¹⁰³

Απροσδιόριστη υπήρξε όμως για μεγάλο διάστημα και η αναλογία μεταξύ εκείνων που θα τεθούν σε διαθεσιμότητα και όσων εξ αυτών τελικά θα απολυθούν, δεδομένου ότι ο αρχικός «μνημονιακός» αριθμός των 15.000 αναφέρεται σε εφεδρεία (τότε) και όχι σε απόλυση. Για πρώτη φορά ο Κ. Μητσοτάκης διευκρίνισε τον Αύγουστο του 2013 ότι από όσους μπουκ στο πρόγραμμα (τώρα) κινητικότητας το 50% θα μεταταγεί ενώ το υπόλοιπο 50% θα απολυθεί. Σε απόλυτους αριθμούς προκύπτει ότι οι απολύσεις θα είναι

¹⁰³ European Commission, Third Review – July 2013, παρ. 46. Οπ.παρ.

περίπου 12.000, δεδομένου ότι οι δηλώσεις αναφέρονται σε απόλυση του 2% του συνόλου των υπαλλήλων του δημοσίου.¹⁰⁴

Απορία ωστόσο προκαλεί ο τρόπος με τον οποίο εκτιμήθηκε ο αριθμός αυτός. Διότι αν λάβουμε υπ' όψη πρώτον, πως ο διακηρυγμένος πλέον στόχος του προγράμματος είναι η ποιοτική αναβάθμιση του προσωπικού και δεύτερον, ότι για τον σκοπό αυτόν απαιτείται εξατομικευμένη αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων η οποία δεν έχει πραγματοποιηθεί, δυσκολεύεται να αντιληφθεί κανείς το πώς εκ των προτέρων μπορεί να εκτιμάται αντικειμενικά ότι οι ποιοτικά ανεπαρκείς υπάλληλοι ανέρχονται στο 2% του συνόλου. Και μάλιστα ακόμα πιο δύσκολη είναι η κατανόηση του γιατί το ποσοστό αυτό προέρχεται αποκλειστικά από τους υπό κατάργηση φορείς ενώ οι υπάλληλοι των μη καταργούμενων φορέων είναι στο σύνολό τους ποιοτικά επαρκείς.¹⁰⁵

Οι ασάφειες και ανακολουθίες αυτές μοιάζουν να επιβεβαιώνουν την άποψη που έχει διατυπώσει ο Α. Μανιτάκης ως υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης τον Δεκέμβριο του 2012 « [...] Το θέμα της διαθεσιμότητας δεν έχει ενταχθεί στο στόχο για μείωση του προσωπικού του δημοσίου, αναφέρεται απλώς στη μείωση των δαπανών, που και αυτή είναι αμφίβολη και αβέβαιη. Η δέσμευση της χώρας για μείωση του προσωπικού στον δημόσιο τομέα κατά 150.000 έως το 2015, όχι απλώς επιτυγχάνεται, αλλά υπερκαλύπτεται και μάλιστα με οικειοθελείς φυσιολογικές αποχωρήσεις [...] Η τρόικα, θέτοντας αυτό το θέμα, θέλει να περάσει ένα μήνυμα: δυστυχώς όμως το μήνυμα αυτό συγχέει επικοινωνιακούς και δημοσιονομικούς στόχους και είναι αμφίβολης πολιτικής αποτελεσματικότητας. Ένας τέτοιος συμβολισμός στο εσωτερικό της Ελλάδας θα προκαλέσει κοινωνική και πολιτική αποσταθεροποίηση».¹⁰⁶ Αντίστοιχες δηλώσεις, αυτή την φορά ανώνυμων δημοσιοϋπαλληλικών κύκλων, φιλοξενεί «Το Βήμα» την άνοιξη 2013: «Τα νούμερα για 150.000 αποχωρήσεις έως το 2015 θα βγουν και μέσω της φυσιολογικής ροής εξόδου από το δημόσιο, αλλά αυτό που ζητούν από την

¹⁰⁴ Τα Νέα online, <http://www.tanea.gr/news/greece/article/5033494/>, 5/8/2013

¹⁰⁵ Τσέκος (2013), οπ.παρ.

¹⁰⁶ «Καθημερινή» 1/10/2012

τρόικα είναι δείγμα για αλλαγή της κουλτούρας και της νοοτροπίας με την οποία αντιμετωπίζεται ο τομέας αυτός».¹⁰⁷

Με βάση την άποψη περί «συμβολικού» χαρακτήρα των απολύσεων¹⁰⁸ γίνεται καλύτερα αντιληπτή η αντιμετώπιση του νέου πειθαρχικού ως ενός από τα κεντρικά ζητήματα των μεταρρυθμίσεων. Η αξιοποίησή του συνδέεται με την αναζήτηση κριτηρίων και τρόπων γρήγορης και νομότυπης απομάκρυνσης υπαλλήλων ώστε να υπάρξει συμμόρφωση με την υποχρέωση απόλυσης συγκεκριμένου αριθμού εργαζομένων στο δημόσιο και μάλιστα ως προαπαιτούμενο εκταμίευσης δανειακών δόσεων. Η – για μεγάλο διάστημα αδιευκρίνιστου μεγέθους- δεξαμενή των «επιόρκων» υπαλλήλων αποτελεί μια κατάλληλη βάση για τον σκοπό αυτόν.

Το ζήτημα εμφανίζεται αρχικά την άνοιξη του 2013 υπό την πίεση των εκπροσώπων των δανειστών, τόσο προς τον υπουργό των Οικονομικών όσο και προς εκείνον της Διοικητικής Μεταρρύθμισης, για επιτάχυνση του προγράμματος διοικητικών μεταρρυθμίσεων το χρονοδιάγραμμα των οποίων δεν είχε τηρηθεί. Κεντρικό σημείο αυτού του προγράμματος είναι η απομάκρυνση ενός συγκεκριμένου αριθμού υπαλλήλων. Η απομάκρυνση εκείνων που έχουν υποπέσει σε πειθαρχικά αδικήματα τα οποία επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης, και μάλιστα με τις αυστηρότερες διατάξεις του αρθρ. 109 του Ν. 4057/12, φαίνεται να μπορεί να επιτευχθεί ταχύτερα και με λιγότερες αντιστάσεις και αντιδράσεις. Ο όρος «επιόρκοι» έρχεται τότε στο επίκεντρο της δημόσιας συζήτησης.

Οι πρώτες εκτιμήσεις -μη κατονομαζόμενων- «αρμοδίων κρατικών παραγόντων» κάνουν λόγο για «δεξαμενή» 7.000 επιόρκων η οριστική παύση των οποίων θα απομακρύνει την απειλή οριζόντιων απολύσεων. Οι επιόρκοι μπορούσαν «να δουν την πόρτα της εξόδου» σύντομα στο μέτρο που ήταν ήδη ατομικά προσδιορισμένοι αλλά και η αιτιολογική βάση της απομάκρυνσής τους μη αμφισβητήσιμη νομικά. Έτσι η τότε κυβέρνηση φέρεται να επιστρατεύει τους «επιόρκους» ως εναλλακτικό σχέδιο άμεσης

¹⁰⁷ Το Βήμα on line 6/3/13, <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=501521>

¹⁰⁸ Τσέκος (2013), οπ.παρ.

υλοποίησης απέναντι στα χρονοβόρα σενάρια αξιολόγησης δομών και προσωπικού προκειμένου να προσδιοριστούν να τεθούν σε διαθεσιμότητα οι πλεονάζοντες υπάλληλοι.¹⁰⁹

Η αναζήτηση λύσεων γρήγορης απομάκρυνσης προσωπικού «χωρίς επιπλοκές» με χρήση εργαλείων του πειθαρχικού δικαίου συμπεριέλαβε στην συνέχεια και τον εντοπισμό των αδικαιολογήτως απόντων αλλά και όσων διορίστηκαν με βάση πλαστά δικαιολογητικά. Για τον σκοπό αυτόν διαμορφώθηκαν προγράμματα «αιφνιδιαστικών» ελέγχων από ειδικά κλιμάκια του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.¹¹⁰

Οι προσπάθειες αξιοποίησης πειθαρχικών εργαλείων για ανεύρεση επαρκούς αριθμού υπαλλήλων προς απομάκρυνση δεν υπήρξαν μέχρι τώρα ιδιαίτερα αποτελεσματικές. Η απόπειρα εντοπισμού αδικαιολογήτως απόντων («κοπανατζήδες» κατά τον όρο που χρησιμοποιείται από τα μέσα ενημέρωσης) δεν απέδωσε. Τα αποτελέσματα αναζήτησης «επίορκων» υπήρξαν πολύ κατώτερα των αρχικών εκτιμήσεων. Σύμφωνα με στοιχεία που παρουσίασε ο υπουργός ΔΜΗΔ στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή κατά την συζήτηση του ν/σ για το πρόγραμμα «Διαύγεια» τον Οκτώβριο του 2013, αντί των εκτιμώμενων 7.000 τελικά ελέγχθηκαν 2.100 περιπτώσεις εκ των οποίων τελεσιδίκησαν και οδηγήθηκαν σε οριστική απομάκρυνση 223, ενώ 960 έχουν τεθεί σε καθεστώς αργίας.¹¹¹ Σε εκκρεμότητα παραμένει το ζήτημα των πλαστών δικαιολογητικών πρόσληψης ή διορισμού αφού εξακολουθεί να είναι ασαφής τόσο η έκταση χρήσης τους όσο και οι δυσκολίες ελέγχου. Τον Αύγουστο του 2013 ο Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών Λ. Γρηγοράκος είχε εκτιμήσει ότι το ποσοστό αυτών που έχουν εισέλθει στο δημόσιο με πλαστά δικαιολογητικά είναι της τάξης του 10%. Τον Οκτώβριο ο Κ. Μητσοτάκης υπήρξε επιφυλακτικός επί του θέματος λέγοντας ότι «έγινε μια αναφορά για πλαστά δικαιολογητικά. Έχει σταλεί εγκύκλιος για να

¹⁰⁹ «Εκτός δημοσίου θα βρεθούν σε πρώτη φάση 7.000 επίορκοι υπάλληλοι», Το Βήμα,6-3-13, <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=501521>

¹¹⁰ Το Βήμα on line, 4-4-13, <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=505967>

¹¹¹ Στοιχεία που παρέθεσε ο υπουργός ΔΜΗΔ στην Διάρκη Κοινοβουλευτική Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης στις 22/10/2013, <http://news.in.gr/greece/article/?aid=1231270303>

επανεξεταστούν, αλλά ο εντοπισμός τους δεν είναι εύκολη υπόθεση».¹¹² Ωστόσο τον Δεκέμβριο ο υπουργός ΔΜΗΔ απέστειλε νέα εγκύκλιο με την οποία ζητά από τους αρμοδίους προϊσταμένους Διοικητικού -Προσωπικού όλων των υπηρεσιών του Δημοσίου να προχωρήσουν σε εμπειριστατωμένο έλεγχο των πιστοποιητικών που σχετίζονται με την πρόσληψη, τη μετάταξη ή τη μετατροπή της εργασιακής σχέσης των υπηρετούντων υπαλλήλων του δημόσιου τομέα και να διασταυρώσουν τα δικαιολογητικά σε συνεργασία με τις εκδούσες αρχές. Με βάση τα στοιχεία από τον μέχρι τώρα έλεγχο στη Δημοτική Αστυνομία, όπου εντοπίστηκαν 45 περιπτώσεις πλαστογραφιών, ο υπουργός εκτιμά ότι « [...] Το πρόβλημα των πλαστών δικαιολογητικών είναι υπαρκτό. Την έκταση του φαινομένου όμως, τώρα επιχειρούμε να μάθουμε».¹¹³

Γίνεται λοιπόν προφανές από τα παραπάνω ότι μέσα στα πλαίσια των πολιτικών της «κρίσης» των τελευταίων ετών επιχειρείται τα πειθαρχικά ζητήματα να χρησιμοποιηθούν ως εργαλεία «ηθικής αναβάθμισης» της δημόσιας διοίκησης αλλά και περιορισμού της δημόσιας απασχόλησης. Η προσπάθεια αυτή γίνεται όμως με μη συστηματικό τρόπο.

Τον Μάρτιο του 2012 ο τότε υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης δήλωνε κατά την συζήτηση του νομοσχεδίου για το νέο πειθαρχικό δίκαιο τα ακόλουθα: «Το πειθαρχικό λοιπόν των δημοσίων υπαλλήλων εντάσσεται σε μία συνολικότερη δέσμη πρωτοβουλιών που αφορά στην αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης, η οποία προχωρά βάσει συγκεκριμένου επιχειρησιακού σχεδίου. Για το θέμα αυτό συνεργαζόμαστε με την Task Force βεβαίως και ιδιαίτως με το γαλλικό κράτος στο πλαίσιο της Task Force. Έχουμε υπογράψει ένα μνημόνιο συναντίληψης οι τρεις πλευρές, ο κ. Ράιχενμπαχ, η Γαλλίδα Υπουργός και εγώ, βάσει του οποίου έχουμε

¹¹² Τοποθέτηση του υπουργού ΔΜΗΔ στην Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης στις 22/10/2013, <http://news.in.gr/greece/article/?aid=1231270303>

¹¹³ ΥΔΜΗΔ, Δελτίο Τύπου, 16.12.2013, Εγκύκλιος Υπουργού για έλεγχο νομιμότητας πτυχίων και πιστοποιητικών

εκπονήσει οδικό χάρτη με συγκεκριμένους στόχους, ενέργειες για την επίτευξη των στόχων και χρονοδιάγραμμα εντός του οποίου θα πρέπει να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί με τις αντίστοιχες ενέργειες». ¹¹⁴

Η διακήρυξη αυτή ωστόσο δεν επαληθεύεται από την σύντομη πραγματολογική θεώρηση των εξελίξεων που προηγήθηκε. Η ίδια η αλλαγή του πειθαρχικού δικαίου δεν εντάσσεται άμεσα στις μνημονιακές υποχρεώσεις αλλά και δεν φαίνεται να έχει συνδεθεί με ένα στρατηγικό σχέδιο μεταρρυθμίσεων.

¹¹⁴ Τοποθέτηση Δημήτρη Ρέππα, Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ολομέλεια της Βουλής επί της αρχής του νομοσχεδίου για το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, ΥΔΜΗΔ Δελτίο Τύπου 5 Μαρτίου 2012.

Γ. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Η ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ ΚΑΙ Η ΚΡΙΤΙΚΗ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΑΤΩΝ ΜΕΤΑΒΟΛΩΝ

Έχοντας υπ' όψη τις πρόσφατες πραγματολογικές -δηλαδή πολιτικο – οικονομικές και οργανωτικές- επιδράσεις στο πεδίο άσκησης του πειθαρχικού δικαίου, δηλαδή στην λειτουργία των διοικητικών μηχανισμών, θα επιχειρήσουμε στην συνέχεια να μελετήσουμε το περιεχόμενό και την εφαρμογή του υπό το πρίσμα των τελευταίων εξελίξεων.

Ο ισχύων Υ.Κ έχει υποστεί αλληπάλληλες τροποποιήσεις την τελευταία τριετία. Ειδικότερα, οι διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου τροποποιήθηκαν με τους : Ν . 4057/2012, 4093/2012, 4111/2013, 4152/2013, 4203/2013, και 4210/2012.

Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4057/14-3-2012(ΦΕΚ Α' 54) «Πειθαρχικό δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ». τονίζεται καταρχάς η σημασία των ρυθμίσεων περί πειθαρχικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων με τις οποίες διασφαλίζεται η αρχή της τήρησης της νομιμότητας από τους δ.υ. κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και αφετέρου τίθεται με αυτές ένα πλαίσιο κανόνων που αφορά εκείνες τις συμπεριφορές τους που λαμβάνουν χώρα εκτός υπηρεσίας και συνδέονται στενά με τις εν γένει υποχρεώσεις και το κύρος της υπαλληλικής ιδιότητας»

Στην ως άνω αιτιολογική έκθεση τονίζεται ο αποτρεπτικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων μέσω της «αυστηροποίησης» τόσο της προληπτικής όσο και της κατασταλτικής λειτουργίας των διατάξεων περί πειθαρχικής ευθύνης. Ο προληπτικός χαρακτήρας των διατάξεων συνίσταται στην εκ των προτέρων γνώση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει την δράση των δ.υ. τόσο εντός όσο εκτός υπηρεσίας στο μέτρο που η δράση τους αυτή συναρτάται με την υπαλληλική τους ιδιότητα, «έτσι αποφεύγουν δραστηριότητες που θεμελιώνουν την αντικειμενική υπόσταση των προβλεπόμενων από το νόμο πειθαρχικών παραπτώματων προς όφελος όχι μόνο των ιδίων αλλά εν τέλει

και του δημοσίου συμφέροντος που επιτάσσει την νομική εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας». Η κατασταλτική λειτουργία των πειθαρχικών διατάξεων αναπτύσσεται στην περίπτωση που η δράση, η συμπεριφορά του δ.υ «θεωρείται ως παράπτωμα από τον πειθαρχικό προϊστάμενό του, ο οποίος εκκινεί την πειθαρχική διαδικασία διακρίβωσης ης τέλεση του πειθαρχικού παραπτώματος και επιβολής της κατάλληλης πειθαρχικής ποινής».

Κατά την αιτιολογική έκθεση παρά το γεγονός ότι ο υπό ρύθμιση κώδικας περιέχει ένα «πλήρες σύστημα ρυθμίσεων σχετικά με την πειθαρχική ευθύνη των δ.υ.», η υφιστάμενη κατάσταση στη απονομή πειθαρχικής δικαιοσύνης στον δημόσιο τομέα χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματικότητα : καθυστερήσεις στη διερεύνηση των πειθαρχικών υποθέσεων, ποινές που δεν διαθέτουν το «εύρος και την ανάλογη κλιμάκωση» έτσι ώστε η επιβολή τους από τα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια να μην ανταποκρίνεται στο «κοινό περί δικαίου αίσθημα», ατιμωρησία των παρανομούμενων υπαλλήλων. Για τους λόγους αυτούς κρίνεται επιβεβλημένη η «ριζική» αναμόρφωση των σχετικών με το πειθαρχικό δίκαιο των δ.υ. ρυθμίσεων, «προκειμένου να αντιμετωπιστούν με τρόπο αποτελεσματικό παθογένειες που έχουν εμφιλοχωρήσει στη λειτουργία του δ.υ. σώματος οι οποίες συνίστανται ιδίως στη διόγκωση των φαινομένων διαφθοράς».

Οι βασικές επιδιώξεις του νέου θεσμικού πλαισίου ορίζονται ως ακολούθως :

1. Για πρώτη φορά στην ιστορία του ελληνικού δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου επιχειρείται σαφής και αποκλειστική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων. Στόχος είναι να γνωρίζει ο υπάλληλος το πλαίσιο της δράσης του τόσο εντός όσο και εκτός υπηρεσίας σύμφωνα με τις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου, εξορθολογισμός της πειθαρχικής διαδικασίας μέσω της θέσπισης μεγαλύτερου χρόνου παραγραφής των πειθαρχικών παραπτωμάτων και ειδικότερα για τα παραπτώματα με οικονομικό αντικείμενο η παραγραφή αρχίζει από την ημερομηνία που έλαβε γνώση η υπηρεσία.

2. Επιχειρείται αναμόρφωση του καταλόγου των ποινών με τη θέσπιση μεγαλύτερης κλιμάκωσης των υφιστάμενων ποινών καθώς και με πρόβλεψη νέων. Δίνεται η δυνατότητα στο πειθαρχικό συμβούλιο για ιδιαίτερως σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα της επιβολής πρόσθετης πειθαρχικής ποινής της χρηματικής κύρωσης μέχρι ορισμένου ποσού. Προβλέπεται η κατώτατη επιβαλλόμενη ποινή για τα σοβαρότερα πειθαρχικά παραπτώματα. Το πειθαρχικό συμβούλιο διαθέτει μεγαλύτερα περιθώρια για την επιβολή της προσήκουσας ποινής η οποία να ανταποκρίνεται στη βαρύτητα του τελεσθέντος πειθαρχικού παραπτώματος. Η πειθαρχική ευθύνη ακολουθεί τον υπάλληλο που απώλεσε την υπαλληλική ιδιότητα (με εξαίρεση την περίπτωση θανάτου του) και η επιβολή πειθαρχικής ποινής, ως αποτέλεσμα της πειθαρχικής διαδικασίας που έχει ξεκινήσει ενόσω είχε την ιδιότητα του υπαλλήλου, μετατρέπεται σε χρηματικό πρόστιμο ανάλογης σοβαρότητας με αυτής του πειθαρχικού παραπτώματος που είχε διαπράξει ενόσω ήταν εν ενεργεία υπάλληλος.

3. Συστήνονται πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια (κατά την έννοια του αρ. 103 παρ. 4 του Συντάγματος), με αποκλειστική πλέον αρμοδιότητα την εξέταση των πειθαρχικών υποθέσεων και μόνο, ενώ οι υπηρεσιακές μεταβολές των δ.υ εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των υπηρεσιακών συμβουλίων. Μέσω της εξειδικευμένης και αποκλειστικής πειθαρχικής αρμοδιότητας των πειθαρχικών συμβουλίων επιδιώκεται η παροχή ταχύτερου και ποιοτικότερου έργου στο πεδίο της πειθαρχικής διαδικασίας.

4. Με τη νέα συγκρότηση των πειθαρχικών συμβουλίων θεσπίζεται η συμμετοχή δικαστικών λειτουργών στη σύνθεσή τους και παράλληλα καταργείται η συμμετοχή αιρετών υπαλλήλων σε αυτή. Επιχειρείται κατά τον τρόπο η διασφάλιση των αρχών της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας. Η συμμετοχή δικαστικών λειτουργών στα συλλογικά σώματα της διοίκησης προβλέπεται στις διατάξεις του αρ. 89 παρ. 2 καθώς και στο αρ 100^A με το οποίο κατοχυρώνεται το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, οι υπάλληλοι του οποίου είναι κρατικοί λειτουργοί που απολαμβάνουν τις εγγυήσεις της μονιμότητας. Όσον αφορά στη μη συμμετοχή των αιρετών υπαλλήλων στα πειθαρχικά συμβούλια αυτή αιτιολογείται ως εξής : « οι υπάλληλοι με

συνδικαλιστική ιδιότητα, οι οποίοι έχουν εκ προοιμίου ως σκοπό την προάσπιση των συμφερόντων των εκλογέων τους δημοσίων υπαλλήλων δε μπορούν εξ αντικειμένου να λειτουργήσουν με την επιβαλλόμενη αμεροληψία κατά την εξέταση των πειθαρχικών υποθέσεων».

Την τελευταία τριετία 2011-2013 είναι συνεχείς και εκτεταμένες οι τροποποιήσεις του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 3528/2007), οι οποίες συμπαρασύρουν και το νομικό καθεστώς του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων, ανεξαρτήτως της εργασιακής τους σχέσης με το δημόσιο. Μεταβολές που να συνδέονται με την ανάγκη εξορθολογισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, μέσω της αναδιοργάνωσης και του εκσυγχρονισμού της αλλά και της πάταξης των φαινομένων διαφθοράς του την ταλανίζουν από συστάσεώς της, είναι σαφώς αναγκαίες και θεμιτές. Ωστόσο, οι αλλητάλληλες νομοθετικές παρεμβάσεις στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, οι οποίες δεν συνοδεύονται από την απαραίτητη ανάληψη πολιτικής ευθύνης για τις ουσιαστικές τομές που πρέπει να γίνουν προς την εξυγίανση της λειτουργίας και δράσης δημόσιας διοίκησης, είναι ενδεικτικές της έλλειψης στρατηγικής και σχεδιασμού προς την κατεύθυνση αυτή.

Στις τροποποιήσεις αυτές έχει ασκηθεί έντονη κριτική. Γεννά ερωτήματα και προβληματισμό η αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου ιδιαίτερα υπό το πρίσμα των διατάξεων του Ν. 4057/2012 και ιδίως του Ν. 4093/2012 κατά την οποία δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην τροποποίηση επί το αυστηρότερο των διοικητικών μέτρων της αργίας και δη της αυτοδίκαιης κατά την οποία ο υπάλληλος δεν μπορεί να ασκήσει το Συνταγματικό δικαίωμα της ακρόασής του ενώπιον του αρμόδιου πειθαρχικού οργάνου.

Ενδεικτική είναι η κριτική που έχει ασκήσει ο Α. Μακροδημήτρης στις νέες ρυθμίσεις σχετικά με το Πειθαρχικό Δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων¹¹⁵ παρατηρώντας ότι στοχεύουν σε τροποποίηση επί το αυστηρότερο του όλου

¹¹⁵ Μακροδημήτρης Α., (2013), Ομιλία στην Ημερίδα με θέμα: «Το νέο Πειθαρχικό Δίκαιο, η αξιολόγηση των Οργανικών Μονάδων και του Ανθρώπινου Δυναμικού. Αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης ή εργαλεία υλοποίησης των μνημονιακών πολιτικών;», Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΠΟΕ-ΟΤΑ), Πρακτικά Εργασιών, Αθήνα, 17/4/2013

συστήματος διοίκησης των Δημοσίων Υπηρεσιών στη χώρα, στο οποίο προσάπτεται υπερπροστασία των δημοσίων υπαλλήλων από τους συναδέλφους τους. Η «αυστηροποίηση» εκφράζεται κατ' αρχήν με την αντικατάσταση των τακτικών Υπηρεσιακών Συμβουλίων από νέα ειδικά και διακριτά Πειθαρχικά Συμβούλια με την παρουσία δικαστικού λειτουργού σε αυτά. Η ρύθμιση αυτή με την οποία η πειθαρχική αρμοδιότητα αφαιρέθηκε από τα τακτικά Υπηρεσιακά Συμβούλια των δημοσίων υπαλλήλων και ανατέθηκε σε ειδικά Πειθαρχικά Συμβούλια Α' και Β' βαθμού χαρακτηρίζεται ως «μη ορθή ή δόκιμη από οργανωτικής και διοικητικής απόψεως για την άσκηση πειθαρχικής αρμοδιότητας».¹¹⁶ Και τούτο διότι τα δύο από τα τρία μέλη αυτών, ο δικαστικός λειτουργός και ο υπάλληλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, είναι πρόσωπα «μάλλον άσχετα και απομακρυσμένα από την υπαλληλική διοικητική πραγματικότητα και λειτουργία, [...] νοοτροπία, κουλτούρα και αντιλήψεις».¹¹⁷ Παράδοξο και ανακόλουθο εν προκειμένω κρίνεται το γεγονός ότι στο δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο -του οποίου επίσης τροποποιήθηκε η σύνθεση με την αφαίρεση των εκπροσώπων της Α.Δ.Ε.Δ.Υ.- δεν θεωρήθηκε αναγκαία η συμμετοχή δικαστικού λειτουργού. Προτείνεται δε τελικά η πειθαρχική αρμοδιότητα να επανέλθει στα τακτικά Υπηρεσιακά Συμβούλια, απαρτιζόμενα μόνο από δημοσίους υπαλλήλους και χωρίς συμμετοχή σε αυτά αλλότριων προσώπων σύμφωνα με το πνεύμα της σχετικής συνταγματικής διάταξης, αλλά με διαφορετική συγκρότηση και λειτουργία.¹¹⁸

Ως πρόβλημα των νέων ρυθμίσεων καταγράφεται επίσης το ότι απαριθμείται ως πειθαρχικό παράπτωμα που επισύρει πλέον την πειθαρχική ποινή της υποχρεωτικής και αυτοδίκαιης αργίας η αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός της Υπηρεσίας. Η αοριστία και η ασάφεια ορισμού του παραπτώματος αυτού παρέχουν ευρύτατα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας άρα και ποικίλες παρερμηνείες κατά την άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας. Στο ίδιο πνεύμα κρίνεται υπερβολικός ο ορισμός ως σοβαρού πειθαρχικού παραπτώματος «η παράλειψη... δίωξης και τιμωρίας

¹¹⁶ Μακρυδημήτρης Α., (2013), οπ.παρ.

¹¹⁷ Μακρυδημήτρης Α., (2013), οπ.παρ.

¹¹⁸ Μακρυδημήτρης Α., (2013), οπ.παρ.

πειθαρχικού παραπτώματος...». Από την οπτική γωνία της διοικητικής επιστήμης, η διάταξη αυτή χαρακτηρίζεται ως πρόσκληση προς τους προϊσταμένους να εξαντλήσουν την αυστηρότητα επί των συναδέλφων τους, πράγμα που κινδυνεύει να οξύνει τις ενδο-υπηρεσιακές σχέσεις με αρνητικές επιπτώσεις στην λειτουργία των υπηρεσιών, ειδικά εάν η διάταξη αυτή εφαρμοστεί σε υποτιθέμενα παραπτώματα, που προσδιορίζονται με ασάφεια και αοριστία.¹¹⁹

Ως το πλέον επίμαχο ζήτημα στο νέο Πειθαρχικό Δίκαιο χαρακτηρίζεται η αυτοδίκαιη και υποχρεωτική αργία κατά τρόπο αυτόματο, μηχανικό χωρίς να συνδέεται πλέον με καταδικαστική απόφαση Δικαστηρίου και χωρίς προηγούμενη ακρόαση του υπαλλήλου τον οποίο αφορά. Ως ιδιαίτερο πρόβλημα εκτιμάται το ότι προστίθενται δύο ακόμα λόγοι αυτοδίκαιης αργίας «ο ένας αυστηρότερος και προβληματικότερος από τον άλλον». Ο πρώτος, είναι το ότι αρκεί να παραπεμφθεί αμετακλήτως ένας υπάλληλος για κακούργημα ή για σοβαρά πλημμελήματα περιοριστικά αναφερόμενα και συγκεκριμένα αυτά της κλοπής, υπεξαίρεσης, απάτης, εκβίασης, πλαστογραφίας, δωροδοκίας, καταπίεσης, απιστίας περί την υπηρεσία, καθώς και έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής για να τεθεί αυτοδικαίως και υποχρεωτικώς σε αργία. Τα αδικήματα αυτά αν και σοβαρά είναι πολλαπλά και σύνθετα και βεβαίως η παραπομπή δεν μπορεί να προδικάσει την τελική έκβαση. Η διεύρυνση λοιπόν του κύκλου περιπτώσεων για τις οποίες μπορεί να υπάρξει παραπομπή στο ακροατήριο είναι αναμενόμενο ότι θα πολλαπλασιάσει και τις πιθανότητες να τεθούν οι υπάλληλοι σε καθεστώς υποχρεωτικής και αυτοδίκαιης αργίας. «Ακόμα χειρότερη ή προβληματικότερη» χαρακτηρίζεται η σύμφωνα με το νέο σύστημα αυτοδίκαιη αργία των υπαλλήλων με την απλή παραπομπή τους στο αρμόδιο πρωτοβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο για τη διάπραξη πειθαρχικών παραπτωμάτων που όπως προελέχθη περιγράφονται με εξαιρετική ασάφεια και αοριστία στο νόμο και προϋποθέτουν ευρύτατη άσκηση διακριτικής ευχέρειας από μέρους του ιεραρχικά Προϊσταμένου. Παρά τις μετριαστικές ρυθμίσεις, που αμβλύνουν κάπως την αυστηρότητα του

¹¹⁹ Μακρυδημήτρης Α., (2013), οπ.παρ.

μέτρου της αργίας, έτσι όπως οργανώθηκε αυτό τελευταία, επέρχεται μια «μάλλον υπερβολική και δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό σκλήρυνση της πειθαρχικής διαδικασίας διότι το επιβαλλόμενο σε βάρος των υπαλλήλων διοικητικό μέτρο εμφανίζεται να είναι ιδιαίτερα επαχθές σε σχέση με τη μη σύννομη πράξη ή την παράλειψη που κατηγορείται ότι έχει διαπράξει ο υπάλληλος».¹²⁰

Αντίστοιχη κριτική στην αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου ασκεί και ο Κ. Χρυσόγονος¹²¹. Κατ' αυτόν οι ρυθμίσεις του νέου πειθαρχικού χαρακτηρίζονται από «μια μονομανή επιδίωξη της αυστηρότητας, υπερακοντίζοντας έτσι τη εύλογη σχέση που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στο δημόσιο συμφέρον που το ληφθέν μέτρο υπηρετεί και τους περιορισμούς που συνεπάγεται στα δικαιώματα των υπαλλήλων». Η εν λόγω «αυστηροποίηση» εμπεδώνεται μέσα από δύο μέτρα: την «σχεδόν απροϋπόθετη» γενίκευση της θέσης των υπαλλήλων σε αργία και την περικοπή του μισθού διαρκούσης της πειθαρχικής διαδικασίας και μάλιστα ανεξαρτήτως του αν αυτή κινήθηκε επί τη βάσει υπαρκτών ενδείξεων για την τέλεση παραπτώματος ή αναίτια. Η θέση σε αργία, ενόψει των βαρύτατων συνεπειών της, πρέπει κανονικά να εδράζεται σε μία κατά το δυνατό αντικειμενική κρίση ότι η παραμονή του υπαλλήλου δημιουργεί όντως πρόβλημα στην υπηρεσία. Τέτοια αντικειμενική κρίση δεν μπορεί να είναι η παραπομπή στο Πειθαρχικό Συμβούλιο με την κατηγορία τέλεσης ορισμένων παραπτωμάτων ή η άσκηση δίωξης για κάποια πλημμελήματα και μάλιστα πολλές φορές με αόριστη και «ευρύχωρη» διατύπωση που μπορεί εύκολα να στεγάσει συμπεριφορές οι οποίες υπό άλλες συνθήκες δεν θα ενέπιπταν στο πεδίο του πειθαρχικού φαινομένου. Το κριτήριο αυτό στην πραγματικότητα «ιδρύει αμάχητο τεκμήριο περί της τέλεσης των πειθαρχικών παραπτωμάτων και αντιβαίνει στα άρθρα 2 παρ. 1, και 5 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, καταπατώντας το τεκμήριο αθωότητας».¹²²

¹²⁰ Μακρυδημήτρης Α., (2013), *οπ.παρ.*

¹²¹ Χρυσόγονος Κ., (2013), Ομιλία στην Ημερίδα με θέμα: «Το νέο Πειθαρχικό Δίκαιο, η αξιολόγηση των Οργανικών Μονάδων και του Ανθρώπινου Δυναμικού. Αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης ή εργαλεία υλοποίησης των μνημονιακών πολιτικών;», Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΠΟΕ-ΟΤΑ), Πρακτικά Εργασιών, Αθήνα, 17/4/2013

¹²² Χρυσόγονος (2013), *οπ.παρ.*

Με τις νέες πειθαρχικές διατάξεις οι υπάλληλοι καλούνται να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους υπό τον κίνδυνο «της εύκολης και άμεσης απομάκρυνσής τους με μόνη την απόφαση ενός μονοπρόσωπου οργάνου, άδηλης αντικειμενικότητας και πάντως χωρίς εχέγγυα, αυτοπεριορισμούς ή ελέγχους». Η αυτοδίκαιη αργία παρά τον «νομιναλιστικό χαρακτηρισμό της» ως διοικητικού μέτρου στην πραγματικότητα τείνει να μεταβληθεί σε ποινή. Η αντίθεση προς το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση εντείνεται από τον ακραία δυσανάλογο χαρακτήρα του μέτρου και της διαδικασίας επιβολής του.

Το μέτρο χρησιμοποιείται ως μέρος του οπλοστασίου για την απομάκρυνση των «φερόμενων ως πλεοναζόντων ή περιπτών υπαλλήλων», η οποία συνιστά «προαπαιτούμενο των δανειστών για την είσπραξη κάποιας από τις δόσεις ή εν γένει και αυτοτελώς ως απόδειξη μεταρρυθμιστικού ζήλου». Τροφοδοτεί τέλος την δαιμονοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων απέναντι στον «χειμαζόμενο ιδιωτικό τομέα» που «ομόθυμα σχεδόν ζητεί την παραδειγματική τιμώρησή τους» διότι αν και «μη παραγωγικοί» εξακολουθούν να απολαμβάνουν «ακόμη και εν μέσω κρίσης προκλητική σταθερότητα και ασφάλεια».¹²³

Η κριτική λοιπόν εστιάζεται κυρίως στο ότι, οι όποιες μεταβολές είναι αφενός μεν αναποτελεσματικές, αφετέρου δε υποκρύπτουν την πρόθεση περιστολής των δαπανών της μισθοδοσίας και του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης προς επίτευξη δημοσιονομικών στόχων, οι οποίοι όμως είναι αλλότριοι ως προς τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Επιπλέον, ενώ η δημοσιονομική ωφέλεια όλων αυτών των μέτρων δεν έχει επιβεβαιωθεί, δημιουργούν κλίμα φόβου και εργασιακής ανασφάλειας στους δημοσίους υπαλλήλους απαξιώνοντας συλλήβδην τον επαγγελματικό τους κλάδο.

¹²³ Χρυσόγονος (2013), *οπ. παρ.*

2. ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΜΕΤΑ ΤΙΣ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Στην παρούσα εργασία μελετώνται οι διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου που εμπεριέχονται στον ΥΚ που κυρώθηκε με το Ν. 3528/07, όπως ισχύουν μετά τις πρόσφατες τροποποιήσεις και αφορούν τους πολιτικούς ή διοικητικούς υπαλλήλους. Άλλωστε οι διατάξεις αυτές έχουν υιοθετηθεί σχεδόν αυτούσιες στον ΥΚ στον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (Ν. 3584/07) και τυγχάνουν ανάλογης ερμηνείας και εφαρμογής, οι οποίες αφορούν τους υπαλλήλους των ΟΤΑ.

Το πειθαρχικό δίκαιο διακρίνεται σε: α) ουσιαστικό (άρθρα 106-120 Υ.Κ.) όπου καθορίζονται τα πειθαρχικά παραπτώματα και οι κυρώσεις και β) διαδικαστικό (άρθρα 122-146 Υ.Κ.) όπου καθορίζονται τα πειθαρχικά όργανα, η διαδικασία επιβολής των πειθαρχικών κυρώσεων και η σχέση πειθαρχικής και ποινικής δίκης.

Στο Δ΄ Μέρος του ΥΚ (ΚΕΦ. ΣΤ΄ αρ 103-105) περιλαμβάνονται οι διατάξεις που αφορούν την υπηρεσιακή μεταβολή (κατάσταση) της αργίας, η οποία συνδέεται με την πειθαρχική διαδικασία (ΥΚ αρ.103 παρ.1 εδ. γ, δ, ε, και 104 παρ.1, 3).

Το ΜΕΡΟΣ Ε΄ του ΥΚ με τίτλο Πειθαρχικό Δίκαιο χωρίζεται σε τρία Τμήματα :

Τμήμα Α΄ με τίτλο «Πειθαρχικά παραπτώματα και ποινές», περιλαμβάνει διατάξεις σχετικές με : «Πειθαρχικά παραπτώματα και βασικές αρχές (κεφάλαιο Α΄ άρθρα 106-108) πειθαρχικές ποινές (κεφάλαιο Β΄ άρθρο 109) δίωξη πειθαρχικών παραπτωμάτων (κεφάλαιο Γ΄ άρθρα 110-115) πειθαρχικά όργανα (κεφάλαιο Δ΄ άρθρα 116-121)

Τμήμα Β΄ με τίτλο «Πειθαρχική διαδικασία» στο οποίο ρυθμίζονται τα ακόλουθα : Άσκηση πειθαρχικής δίωξης, παραπομπή στο υπηρεσιακό συμβούλιο, διαδικασία και συνέπειες της παραπομπής (κεφάλαιο Α΄ Άρθρα 122-124), Προκαταρκτική έρευνα –ένορκη διοικητική εξέταση-πειθαρχική ανάκριση, (κεφάλαιο Β΄ άρθρα 125-133), απολογία (κεφάλαιο Γ, άρθρα 134-135), διαδικασία ενώπιον πειθαρχικού συμβουλίου (κεφάλαιο Δ, άρθρα 136-

137), γενικές διαδικαστικές διατάξεις (κεφάλαιο Ε, άρθρα 138-140), ένδικα μέσα (κεφάλαιο ΣΤ, άρθρα 141-143), εκτέλεση απόφασης διαγραφή ποινών – δαπάνες πειθαρχικής διαδικασίας (κεφάλαιο Ζ΄) άρθρο 144-146)

Το Τμήμα Γ΄ περιλαμβάνει διατάξεις σχετικές με τη συγκρότηση και λειτουργία των πειθαρχικών συμβουλίων και του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου.

2.1. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ

ΑΡΓΙΑ ΑΥΤΟΔΙΚΑΙΗ ΚΑΙ ΔΥΝΗΤΙΚΗ (Υ.Κ. ΑΡ. 103,104)

Η αργία, αποτελεί, διοικητικό μέτρο και όχι πειθαρχική ποινή. Απαιτείται για την επιβολή του, υπαιτιότητα του υπαλλήλου και αποσκοπεί στην προστασία της Δημόσιας υπηρεσίας αλλά και του υπαλλήλου.¹²⁴ Ο υπάλληλος που τελεί σε κατάσταση αργίας απέχει από την άσκηση των κύριων και παρεπόμενων καθηκόντων του.(ΥΚ άρ. 105 παρ. 1), χωρίς να λύεται η σχέση του με το δημόσιο, υπόκειται δε στους περιορισμούς των δ.υ.¹²⁵

Για τη θέση μόνιμου υπαλλήλου σε κατάσταση αργίας απαιτείται απαραίτητα προηγούμενη δικαστική απόφαση ή απόφαση Υπηρεσιακού Συμβουλίου, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή του αρ. 103 παρ. 4, β΄. δεδομένου ότι στο Σύνταγμα διαφυλάσσεται η αρχή της μονιμότητας η οποία «εξασφαλίζει στο υπάλληλο το δικαίωμα επί την άσκηση των καθηκόντων της θέσεώς του υπό την έννοια ότι η Διοίκηση δεν δύναται να απαγορεύσει, αμέσως ή εμμέσως, στο υπάλληλο να ασκεί τα καθήκοντά του τα οποία ορίζει δια τη θέση του και το βαθμό του ο νόμος¹²⁶.

Η διασφάλιση της μονιμότητας κατά το άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος περιλαμβάνει και το δικαίωμα του υπαλλήλου να ασκεί τα νόμιμα καθήκοντά έτσι ώστε ενδεχόμενη θέση του σε κατάσταση αργίας χωρίς προηγούμενη

¹²⁴ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.* σελ. 1152

¹²⁵ Υ.Κ άρθρο 31 «Άσκηση ιδιωτικού έργου με αμοιβή» και 32 «Συμμετοχή σε εταιρείες»

¹²⁶ Μαρίνος Ν. Α. (1996), *οπ.παρ.*, σελ. 132,133

απόφαση δικαστική ή Υπηρεσιακού Συμβουλίου συνιστά παράνομη – αντισυνταγματική στέρηση δικαιώματος.¹²⁷

Η νόμιμη απομάκρυνση του δημόσιου υπαλλήλου και η απαγόρευση της άσκησης των καθηκόντων του προβλέπεται μόνο σε δύο περιπτώσεις από τον Υ.Κ : α) της διαθεσιμότητας (αρ.99-102 Υ.Κ), η οποία δεν εμπίπτει στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας και β) της αργίας

Η αργία διακρίνεται σε αυτοδίκαιη και δυνητική. Κατά πάγια νομολογία του ΣΕ «η θέση του υπαλλήλου σε αυτοδίκαιη αργία, η οποία μάλιστα αίρεται, επίσης αυτοδικαίως, με την δημοσίευση αμετακλήτου αθωωτικής αποφάσεως, δεν παραβιάζει το δικαίωμα της προσωπικότητας, ούτε αντίκειται σε άλλη διάταξη του Συντάγματος ή της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ν.δ. 56/1974). Ειδικότερα, η αργία αυτή αποτελεί διοικητικό μέτρο και όχι πειθαρχική ποινή και συνεπώς, δεν προδικάζει ενοχή του υπαλλήλου για τα αδικήματα τα οποία αποδίδονται σε αυτόν. (βλ. ΣΤΕ 1506/1989 κ.α.)»¹²⁸

Εξάλλου, για την επιβολή του μέτρου της αυτοδίκαιης αργίας δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση (Σ. αρ. 20 παρ. 2) καθόσον «η κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακροάσεως επιβάλλεται όταν το δυσμενές διοικητικό μέτρο λαμβάνεται κατ' ενάσκηση διακριτικής εξουσίας εκ μέρους της Διοικήσεως, (όπως στην περίπτωση της δυνητικής αργίας), όχι δε και όταν ο νόμος καθιστά υποχρεωτική τη λήψη του μέτρου αυτού για τη διοίκηση, μη δυναμένη να ενεργήσει άλλως, ή όταν η επιβολή του μέτρου επέρχεται αυτοδικαίως από το νόμο με μόνη τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων, διότι στις περιπτώσεις αυτές η ακρόαση του ενδιαφερομένου δεν μπορεί να επιδράσει στην διαμόρφωση της κρίσεως του κατά δεσμία εξουσία ενεργούντος οργάνου [πρβλ. ΣΤΕ 1506/1989, 972/1994]. (ΣΕ3009/1996 σκ.8.)

¹²⁷ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ.παρ.*, σελ 1152

¹²⁸ ΣΕ 1860/1997 σκ. 11

Κατά πάγια αρχή του πειθαρχικού δικαίου οι διατάξεις που προβλέπουν ποινές ή άλλες κυρώσεις δεν επιδέχονται διασταλτική ερμηνεία ή εφαρμογή (ΣΕ 2579/1966), διότι έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα σε σχέση με τις συνταγματικές εγγυήσεις υπέρ των δημοσίων υπαλλήλων κατά το άρθρο 103 του Συντάγματος (ΣΕ 2857/1985)¹²⁹

Σύμφωνα με τις προισχύουσες διατάξεις (ΥΚ/2007), ο υπάλληλος ετίθεντο σε αυτοδίκαιη αργία στις περιπτώσεις : i) που στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία κατόπιν εντάλματος προσωρινής κράτησης ή δικαστικής απόφασης έστω και αν απολύθηκε με καταβολή εγγύησης ή ii) του επιβλήθηκε η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης.

Εφόσον συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις, η θέση του υπαλλήλου σε αυτοδίκαιη αργία είναι υποχρεωτική για την διοίκηση, η οποία δεν έχει διακριτική ευχέρεια να μη προβεί στην ενέργεια αυτή. Η έννοια της αυτοδικαίως αργίας είναι ότι δεν απαιτείται η έκδοση διοικητικής πράξης «ουσιαστικής κρίσης», όμως για την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας απαιτείται η έκδοση εκ μέρους της διοίκησης διαπιστωτικής πράξης, η οποία έχει εκτελεστό, χαρακτήρα λόγω του δυσμενούς για τον υπάλληλο αποτέλεσμα και κατά της οποίας χωρεί αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου (ΣΕ 2533/2001). Η διαπιστωτική πράξη θέσης σε αργία εκδίδεται αμελλητί από το αρμόδιο για το διορισμό του υπαλλήλου όργανο το οποίο εκδίδει και την πράξη επανόδου του υπαλλήλου στην υπηρεσία (εφόσον εκλείψουν οι λόγοι θέσης του σε αργία) (103 παρ. 3 ΥΚ)

Στην περίπτωση απόλυσης του υπαλλήλου συνεπεία επιβολής σε αυτόν της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης, (ΥΚ 152 α') η αργία εκκινεί από την κοινοποίηση της απόφασης απόλυσης στον υπάλληλο και λήγει με την έναρξη της εκτέλεσης της πειθαρχικής ποινής της οριστικής ή προσωρινής παύσης που του επιβλήθηκε ή με την έκδοση απόφασης σε δεύτερο βαθμό ή δικαστικής απόφασης που τον απαλλάσσει από την πειθαρχική ευθύνη είτε

¹²⁹ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ.παρ.* σελ. 1155 και Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*,σελ. 88

του επιβάλλει ποινή διαφορετική από την οριστική ή προσωρινή παύση (103 παρ. 2, β')

Οι διατάξεις των αρ. 103 ΥΚ (αυτοδίκαιη αργία) και 104 ΥΚ (δυνητική αργία) έχουν αντικατασταθεί πλήρως, αρχής γενομένης με το άρθρο πρώτο του Ν. 4057/2012 (ΦΕΚ Α'54/14.3.2012) και εν συνεχεία με την περ. 1 της υποπαραγράφου Ζ.3 του άρθρου πρώτου του Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ 222/Α/12-11-2012), «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», αλλά και από το άρθρο 1 παρ. 1 της από 9-11-2012 ΠΝΠ (ΦΕΚ Α'224/12-11-2012) και την παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 4111/2013 (ο οποίος κύρωσε την παραπάνω ΠΝΠ), με έναρξη ισχύος στις 12-11-2012, σύμφωνα με το άρθρο 49 του παραπάνω νόμου).

Μόλις πρόσφατα, την 11η Οκτωβρίου 2013, με τη παρ.6 περ.1 και 3 του άρθρου 25 του Ν.4203/2013 (ΦΕΚ Α 235 1.11.2013) προστέθηκε στα πειθαρχικά παραπτώματα στα οποία εάν υποπέσει ο υπάλληλος τίθεται αυτοδίκαια σε αργία, το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα της μη απογραφής του εντός της οριζόμενης προθεσμίας εφόσον απαιτείται.¹³⁰

Συγκεκριμένα στο άρθρο 103 ΥΚ (αυτοδίκαιη αργία), όπως ισχύει, εμπίπτουν πλέον περιπτώσεις που με το προϊσχύον καθεστώς ενέπιπταν στις διατάξεις του αρ. 104 (Δυνητική αργία), για την οποία επισημαίνεται ότι ο υπάλληλος τουλάχιστον μπορεί να κληθεί σε απολογία και να κριθεί από το πειθαρχικό συμβούλιο αν θα του επιβληθεί το διοικητικό μέτρο της αργίας.

Έτσι στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας τίθεται αυτοδίκαια σε αργία:

¹³⁰ «...σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 3 της υπ' αριθμ. ΔΙΠΙΔΔ/Β2/2οικ. 21634 απόφασης του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, όπως ισχύει.»

α) ο υπάλληλος που στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία ύστερα από πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια απόφαση Ποινικού δικαστηρίου ή ένταλμα προσωρινής κράτησης,

β) ο υπάλληλος κατά του οποίου εκδόθηκε ένταλμα προσωρινής κράτησης και στη συνέχεια ήρθη η προσωρινή κράτηση του ή αντικαταστάθηκε με περιοριστικούς όρους,

γ) ο υπάλληλος, ο οποίος παραπέμφθηκε αμετακλήτως ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου για κακούργημα ή για τα αδικήματα της κλοπής, υπεξαίρεσης (κοινής και στην υπηρεσία), απάτης, εκβίασης, πλαστογραφίας, δωροδοκίας, καταπίεσης, απιστίας περί την υπηρεσία, καθώς και για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής¹³¹

Στο πλαίσιο της πειθαρχικής διαδικασίας πέραν της περιπτώσεως της επιβολής της ποινής της οριστικής παύσης κατά την οποία ετίθετο ο υπάλληλος σε αυτοδίκαιη αργία, ως ίσχυε στον ΥΚ/2007, προστίθεται η περίπτωση της επιβολής της ποινής της προσωρινής παύσης ανεξαρτήτως του ύψους της¹³² για όσο χρόνο διαρκεί η αναστολή εκτέλεσης της ποινής.

Επίσης τίθεται σε αυτοδίκαιη αργία ο υπάλληλος ο οποίος έχει παραπεμφθεί στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο για τα παραπτώματα των περιπτώσεων α', γ', δ', ε', θ', ι', ιδ', ιη', κγ', κδ', κζ', κθ' και λγ' του άρθρου 107¹³³ ή αντίστοιχα παραπτώματα του ίδιου άρθρου, όπως ίσχυε πριν την αντικατάσταση του με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012, ή αντίστοιχα παραπτώματα του προϊσχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 2683/1999).

Συγκεκριμένα απαριθμούνται τα εξής :

¹³¹ Εκτός εάν έχει παραπεμφθεί αμετακλήτως με την ιδιότητα του μέλους υπηρεσιακού συμβουλίου και συλλογικού οργάνου οπότε εμπίπτει στο καθεστώς της δυνητικής αργίας (προστέθηκε με τη παρ.1 του άρθρου 14 του Ν. 4210/2013 (ΦΕΚ Α 254/21.11.2013).

¹³² (Ν. 3528/2007 όριζε ότι ο υπάλληλος τίθεται αυτοδίκαια σε αργία στην περίπτωση που του έχει επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης ή η ποινή της προσωρινής παύσης 6 μηνών και άνω)

¹³³ Εκτός εάν έχει παραπεμφθεί με την ιδιότητα του μέλους υπηρεσιακού συμβουλίου και συλλογικού οργάνου οπότε εμπίπτει στο καθεστώς της δυνητικής αργίας, προσθήκη με την παρ.2 του άρθρου 14 του Ν. 4210/2013 (ΦΕΚ Α 254/21.11.2013

- α) πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία,
- γ) η παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους,
- δ) η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ίδιου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών,
- ε) η αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας,
- θ) η σοβαρή απείθεια,
- ι) η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων,
- ιδ) η χρησιμοποίηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων,
- ιη) η άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας, χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου,
- κγ) η φθορά λόγω ασυνήθιστης χρήσης, η εγκατάλειψη ή η παράνομη χρήση πράγματος το οποίο ανήκει στην υπηρεσία,
- κδ) η παράλειψη από τα πειθαρχικά όργανα δίωξης και τιμωρίας πειθαρχικού παραπτώματος, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 2 του άρθρου 110 του παρόντος,
- κζ) η μη τήρηση του ωραρίου από τον υπάλληλο και η παράλειψη του προϊσταμένου να ελέγχει την τήρηση του,
- κθ) τα ειδικά πειθαρχικά παραπτώματα που ορίζονται στο στοιχείο α' της παραγράφου 4 του άρθρου 117 του παρόντος νόμου,
- λγ) το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα της μη απογραφής του υπαλλήλου εντός της οριζόμενης προθεσμίας

Ο υπάλληλος επανέρχεται αυτοδίκαια στα καθήκοντά του εάν εκλείψει ο λόγος για τον οποίο έχει τεθεί σε αργία.

Η διαπιστωτική πράξη θέσης σε αργία του υπαλλήλου εκδίδεται από το αρμόδιο για το διορισμό του όργανο, το οποίο εκδίδει και την πράξη επανόδου του στην υπηρεσία¹³⁴, εφόσον εκλείψει ο λόγος για τον οποίο ετέθη σε αργία. Εφόσον, έχει επιβληθεί αυτοδίκαιη αργία η οποία δεν έχει αρθεί και δεν έχει επιβληθεί στον υπάλληλο η ποινή της οριστικής παύσης, το πειθαρχικό συμβούλιο στο οποίο εκκρεμεί ή υπόθεση **γνωμοδοτεί** μετά την πάροδο ενός έτους από τη θέση του υπαλλήλου σε αυτοδίκαιη αργία και κάθε επόμενο έτος σχετικά με την τυχόν συνδρομή λόγων που καθιστούν μη αναγκαία τη συνέχιση της. Το αρμόδιο για το διορισμό του υπαλλήλου όργανο εφόσον κρίνει μετά την ανωτέρω γνωμοδότηση, που μπορεί να ζητηθεί οποτεδήποτε, ότι δεν είναι αναγκαία η συνέχιση της αργίας μπορεί να διατάσσει την αναστολή της και την επάνοδο του υπαλλήλου στα καθήκοντά του ή τη μετακίνησή του¹³⁵

ΔΥΝΗΤΙΚΗ ΑΡΓΙΑ (ΥΚ 104)

Σύμφωνα με τις προισχύουσες διατάξεις αρ. 104 ΥΚ/2007 «αν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή υπηρεσιακοί λόγοι μπορεί να τεθεί σε αργία ο υπάλληλος :

i) όταν εκκρεμεί εναντίον του ποινική δίωξη για αδίκημα που μπορεί να επισύρει την έκπτωσή του από την υπηρεσία

ii) όταν έχει ασκηθεί εναντίον του πειθαρχική δίωξη για παράπτωμα που μπορεί να επιφέρει την απόλυσή του

iii) βάσιμη υπόνοια άτακτης διαχείρισης που στηρίζεται σε έκθεση αρμόδιου επιθεωρητή ή προϊστάμενης αρχής. Για τη θέση του υπαλλήλου σε δυναμική αργία απαιτείται προηγούμενη ακρόαση αυτού από το υπηρεσιακό συμβούλιο.

¹³⁴ ΥΚ άρ. 16 «1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι διορίζονται με απόφαση του οικείου υπουργού, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο. 2. Οι υπάλληλοι των ΝΠΔΔ διορίζονται με απόφαση του ανώτατου μονομελούς οργάνου διοίκησης του και αν δεν υπάρχει του προέδρου του συλλογικού οργάνου διοίκησης του ΝΠ»

¹³⁵ Η μετακίνηση των δ.υ. διέπεται από τις διατάξεις του άρ. 66 ΥΚ

Σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του άρ. 104 ΥΚ¹³⁶ καταργήθηκε η περίπτωση σύμφωνα με την οποία η άσκηση ποινικής δίωξης για αδίκημα που μπορεί να επισύρει την έκπτωση από την υπηρεσία, αποτελεί προϋπόθεση για τη θέση του υπαλλήλου σε δυνητική αργία, την οποία προέβλεπε και ο Ν. 4057/2012. Η περίπτωση αυτή εμπίπτει πλέον στο καθεστώς της αυτοδίκαιης αργίας. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι :

Αν συντρέχουν λόγοι δημόσιου συμφέροντος ή υπηρεσιακοί λόγοι μπορεί να τεθεί σε αργία ο υπάλληλος κατά του οποίου:

α) έχει ασκηθεί πειθαρχική δίωξη για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα, με την επιφύλαξη των περιπτώσεων για τις οποίες επιβάλλεται αυτοδίκαιη αργία, ή

β) υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις (αντί βάσιμων υπονοιών κατά τον προϊσχύσαντα ΥΚ) για άτακτη διαχείριση, η οποία στηρίζεται σε έκθεση της προϊσταμένης αρχής ή του αρμόδιου επιθεωρητή

γ) έχει παραπεμφθεί αμετακλήτως με την ιδιότητα του μέλους υπηρεσιακού συμβουλίου και συλλογικού οργάνου εν γένει ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου για τα αδικήματα της υπεξαίρεσης στην υπηρεσία και της απιστίας περί την υπηρεσία,

δ) έχει ασκηθεί με την ιδιότητα του μέλους υπηρεσιακού συμβουλίου και συλλογικού οργάνου πειθαρχική δίωξη για το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος κατά τον ποινικό κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους ή για το παράπτωμα της αναξιοπρεπούς ή ανάρμοστης ή ανάξιας για υπάλληλο συμπεριφοράς εκτός υπηρεσίας.¹³⁷

Αρμόδιο όργανο για την έκδοση της πράξης με την οποία ο υπάλληλος τίθεται σε αργία είναι ο οικείος Υπουργός ή το ανώτατο μονομελές όργανο διοίκησης ή ο πρόεδρος του συλλογικού οργάνου διοίκησης, αν δεν υπάρχει μονομελές όργανο διοίκησης. Η πράξη εκδίδεται μετά από *γνωμοδότηση* του πειθαρχικού

¹³⁶ Το άρθρο 104, όπως είχε αντικατασταθεί με το άρθρο πρώτο του Ν.4057/2012, ΦΕΚ Α 54/14.3.2012, αντικαταστάθηκε ως άνω με την περ.2 της υποπαραγράφου Ζ.3. άρθρου πρώτου Ν.4093/2012, ΦΕΚ Α 222/12.11.2012.

¹³⁷ Τα εδάφια γ` και δ` προστέθηκαν με τη παρ.1 του άρθρου 15 του Ν. 4210/2013 (ΦΕΚ Α, 254, 21.11.2013)

συμβουλίου, (ΥΚ 104 παρ.2) και όχι *απόφαση* του πειθαρχικού συμβουλίου που όριζαν οι προ-ισχύουσες διατάξεις, το οποίο συνέρχεται αμελλητί και γνωμοδοτεί μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη λήψη του μέτρου και μετά από προηγούμενη ακρόαση του υπαλλήλου. Η απόφαση για τη θέση του υπαλλήλου σε αργία δύναται να εκδοθεί και χωρίς τη γνωμοδότηση του πειθαρχικού συμβουλίου σε περίπτωση που αυτό δεν γνωμοδοτήσει μέσα στις ως άνω προθεσμίες. Στην περίπτωση αυτή, ο υπάλληλος καλείται σε ακρόαση από το αρμόδιο όργανο εντός προθεσμίας πέντε (5) ημερών από την κοινοποίηση της κλήσης. (ΥΚ αρ. 104 παρ. 4).

Καταργείται η αυτοδίκαιη άρση της θέσης σε αργία μετά την πάροδο διετίας από την έκδοση της σχετικής απόφασης. Πλέον, το πειθαρχικό συμβούλιο είναι υποχρεωμένο να παρακολουθεί διαρκώς την εξέλιξη της πειθαρχικής υπόθεσης και αποφασίζει για τη συνέχιση ή μη της θέσης σε αργία του υπαλλήλου (ΥΚ αρ. 104 παρ. 6).

Το αρμόδιο για τη θέση του υπαλλήλου σε δυνητική αργία όργανο, μπορεί εφόσον κρίνει ότι το μέτρο της αργίας δεν είναι απαραίτητο να επιβληθεί ή έχουν εκλείψει οι λόγοι για τους οποίους επιβλήθηκε να διατάσσει για λόγους σχετικούς με το συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας τη μετακίνηση του υπαλλήλου.

ΑΝΑΣΤΟΛΗ ΑΣΚΗΣΗΣ ΚΑΘΗΚΟΝΤΩΝ (ΥΚ 104 παρ. 3)

Σε κατεπείγουσες περιπτώσεις και εφόσον διακυβεύεται το συμφέρον της υπηρεσίας μπορεί να επιβληθεί στον υπάλληλο από τον *άμεσο πειθαρχικώς προϊστάμενο* του το μέτρο της αναστολής άσκησης των καθηκόντων του, (το οποίο είχε προβλεφθεί ως μέτρο για πρώτη φορά στον Ν 2683/1999) και όχι από τον προϊστάμενο της αρχής που υπηρετεί υπάλληλος όπως ίσχυε με τον προηγούμενο ΥΚ, ακόμη και πριν επιληφθεί το πειθαρχικό συμβούλιο. Η παράλειψη πειθαρχικώς προϊστάμενου να επιβάλει το ως άνω μέτρο ελέγχεται πειθαρχικά από κάθε πειθαρχικώς προϊστάμενό του ανώτερο από αυτόν. Η αναστολή άσκησης καθηκόντων αίρεται αυτοδικαίως εάν το πειθαρχικό συμβούλιο δεν επιληφθεί εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από τη λήψη

του μέτρου. Το πειθαρχικό συμβούλιο συνέρχεται και γνωμοδοτεί όπως και στην περίπτωση της δυνητικής αργίας μετά από προηγούμενη ακρόαση του υπαλλήλου.

ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΑΡΓΙΑΣ ΥΚ Αρ. 105

Ο υπάλληλος ο οποίος τελεί σε κατάσταση αργίας απέχει από την άσκηση των κύριων και παρεπόμενων καθηκόντων του, ενώ ο χρόνος της θέσεως του δημοσίου υπαλλήλου σε αυτοδίκαια αργία δεν θεωρείται πραγματική υπηρεσία.¹³⁸ Κατά τον Τάχο η αργία, υποχρεωτικής ή της δυνητικής, εμπεριέχει, από τη φύση της το στοιχείο της έντονης ηθικής μομφής.¹³⁹

Στον υπάλληλο που τελεί σε κατάσταση αργίας ή σε αναστολή άσκησης καθηκόντων καταβάλλεται το ένα τρίτο (1/3) των αποδοχών του με εξαίρεση την περίπτωση της αυτοδίκαιης θέσης σε αργία του υπαλλήλου κατά του οποίου εκδόθηκε ένταλμα προσωρινής κράτησης και στη συνέχεια ήρθη η προσωρινή κράτησή του ή αντικαταστάθηκε με περιοριστικούς όρους (ΥΚ Αρ. 103 παρ. 1 εδ β'), κατά την οποία καταβάλλεται το ένα τέταρτο (1/4) των αποδοχών του. Το υπόλοιπο των αποδοχών του ή μέρος αυτού μπορεί να αποδοθεί στον υπάλληλο, μετά από αιτιολογημένη απόφαση του πειθαρχικού συμβουλίου, εφόσον δεν τεθεί σε αργία ή απαλλαγεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση

Ως προς τις συνέπειες της αργίας κρίνεται ως ευνοϊκή η ρύθμιση σύμφωνα με την οποία το αρμόδιο για την εκδίκαση αίτησης αναστολής διοικητικό δικαστήριο εφόσον εξακριβώσει την πραγματική οικονομική κατάσταση του υπαλλήλου να διατάσει προσωρινά την αύξηση των καταβαλλόμενων αποδοχών στο ύψος του 75% των νομίμων αποδοχών όταν κρίνει ότι το θεσπισμένο με το ν. 4057/2012 (ΥΚ. 105 παρ. 2) ύψος του 1/3 των αποδοχών θα διακινδυνεύσει τον τρόπο διαβίωσης του υπαλλήλου και της οικογένειάς του. Στις περιπτώσεις που έχει επιβληθεί στον υπάλληλο οποιαδήποτε

¹³⁸ Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007), *οπ.παρ.* σελ. 149

¹³⁹ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., *οπ.παρ.*, (2007), σελ. 1153.

πειθαρχική ποινή λόγω αδικαιολόγητης αποχής από την υπηρεσία δεν καταβάλλονται αποδοχές αργίας (ΥΚ άρ. 105 παρ. 3)

ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΚΑΙΗΣ ΚΑΙ ΔΥΝΗΤΙΚΗΣ ΑΡΓΙΑΣ

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», επιχειρείται μεταξύ άλλων να αντιμετωπισθεί το φαινόμενο μεγάλος αριθμός υπαλλήλων που έχουν καταδικασθεί ή διώκονται για σοβαρά ποινικά ή πειθαρχικά αδικήματα να παραμένουν στη θέση τους για μεγάλα χρονικά διαστήματα, κατά τα οποία διαρκεί η ποινική ή πειθαρχική εκκρεμότητα των υποθέσεών τους με δυσμενέστερες συνέπειες για το κύρος και τη λειτουργία των υπηρεσιών»

Αξίζει να σημειωθεί οι διατάξεις για την αργία των δημοσίων υπαλλήλων¹⁴⁰, σύμφωνα με τις περ. 6-9 της υποπαραγράφου Ζ3 του μόνου άρθρου του ν. 4093/2012, έχουν εφαρμογή και στο προσωπικό που εργάζεται με οποιαδήποτε σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στις υπηρεσίες, οι υπάλληλοι των οποίων διέπονται από τους ανωτέρω Κώδικες. Με την επιφύλαξη τυχόν αυστηρότερων διατάξεων, οι διατάξεις των άρθρων 103,104, και 105 του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως ισχύουν, εφαρμόζονται αναλόγως ως προς τις ουσιαστικές προϋποθέσεις της θέσεως σε αυτοδίκαιη ή δυνατική αργία, καθώς και ως προς τις συνέπειές της, σε όλες τις πειθαρχικές διαδικασίες, που διέπουν το κάθε φύσεως και με οποιαδήποτε υπηρεσιακή σχέση δημοσίου δικαίου ή σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικό του δημόσιου τομέα. Τέλος οι ανωτέρω διατάξεις διαλαμβάνουν και τις υποθέσεις που είναι εκκρεμείς κατά τη δημοσίευση νόμου αυτού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως

¹⁴⁰ Άρ. 103 και 104 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007), 107 και 108 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν. 3584/2007) και 88 και 89 του Κώδικα Δικαστικών Υπαλλήλων (ν. 2812/2000) όπως ισχύουν.

Η αργία στο πλαίσιο της πειθαρχικής και ποινικής διαδικασίας σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις οι οποίες αφορούν τις περιπτώσεις θέσεως προσωπικού σε αυτοδίκαιη και δυνητική αργία επεκτείνονται λειτουργούν αναλογικά για όλο το δημόσιο τομέα και σε όλες τις κατά περίπτωση πειθαρχικές διαδικασίες που ισχύουν και εφαρμόζονται στους φορείς του. Διευρύνονται οι περιπτώσεις που οι υπάλληλοι τίθενται σε αυτοδίκαιη αργία, ώστε να επιτυγχάνεται η άμεση απομάκρυνση όσων διώκονται ή τιμωρούνται για σοβαρά ποινικά αδικήματα και πειθαρχικά παραπτώματα. Ταυτόχρονα ο θεσμός της αυτοδίκαιης αργίας εξοπλίζεται με ευελιξία, που προσφέρει τη δυνατότητα στα αρμόδια όργανα παρ. α, εκτιμώντας το συμφέρον της υπηρεσίας να επαναφέρουν στα καθήκοντά τους ή να μετακινούν εσωτερικά τους υπαλλήλους που επανέρχονται (εξαιρούνται οι ποινικώς διωκόμενοι και οι τιμωρηθέντες με την ποινή της οριστικής παύσης, ακόμη και πριν αρθούν οι τυπικοί λόγοι που οδήγησαν στην επιβολή της αυτοδίκαιης αργίας, όταν κριθεί αιτιολογημένα ότι, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, δεν είναι εξ αντικειμένου αναγκαία η συνέχιση της παραμονής του υπαλλήλου εκτός υπηρεσίας. Οι διατάξεις για την αργία ορίζεται ρητά ότι εφαρμόζονται και στις εκκρεμείς πειθαρχικές διαδικασίες. Ακόμη παρέχεται στο δικαστή της αιτήσεως αναστολής η ευχέρεια, σε κάθε περίπτωση θέσεως υπαλλήλου σε αργία (αυτοδίκαιη και δυνητική), να διαστάσει ως προσωρινό μέτρο την αύξηση των αποδοχών έως το 75% των νόμιμων αποδοχών εφόσον πιθανολογείται σοβαρά με βάση τα προσαγόμενα στοιχεία και την εν γένει εισοδηματική και περιουσιακή κατάσταση του υπαλλήλου (π.χ. έλλειψη ιδιόκτητης στέγης, έλλειψη τραπεζικών καταθέσεων ή άλλων πόρων) ότι θα κινδυνεύσει άμεσα ο βιοπορισμός τους. Το 75% των αποδοχών καταβάλλεται απ' ευθείας εκ του νόμου στις περιπτώσεις αυτοδίκαιης αργίας που προβλέπονται όταν ασκείται πειθαρχική δίωξη για συγκεκριμένα πειθαρχικά παραπτώματα.

Κατά τον προ-ισχύσαντα ΥΚ η πράξη με την οποία ο υπάλληλος τίθεται σε δυνητική αργία ή επαναφέρεται στα καθήκοντά του εκδίδεται από τον οικείο Υπουργό ή το ανώτατο μονομελές όργανο διοίκησης των ΝΠΔΔ ή αν δεν υπάρχει τον Πρόεδρο του συλλογικού οργάνου της διοίκησης ΝΠΔΔ ύστερα από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου με υποχρεωτική την

προηγούμενη ακρόαση του υπαλλήλου και υποχρεούται να αποφανθεί για τη συνέχιση ή μη της αργίας του υπαλλήλου μετά την πάροδο του έτους

Πλέον το πειθαρχικό συμβούλιο έχει αμιγώς γνωμοδοτική αρμοδιότητα στις περιπτώσεις επιβολής του διοικητικών μέτρων της αργίας αυτοδίκαιης και δυνητικής και της αναστολής καθκόντων. Για την συνέχιση ή μη της αυτοδίκαιης αργίας αλλά και της δυνητικής, το πειθαρχικό συμβούλιο γνωμοδοτεί και το *αποφασίζον* όργανο είναι το αρμόδιο για το διορισμό του υπαλλήλου όργανο δηλαδή κατά κανόνα πολιτικό πρόσωπο. Επίσης, για τη θέση σε αναστολή άσκησης καθκόντων αποφαίνεται ο πειθαρχικώς προϊστάμενος του υπαλλήλου.

Η προβλεπόμενη γνωμοδότηση του πειθαρχικού συμβουλίου νοείται ως απλή καθόσον δεν χαρακτηρίζεται από τις σχετικές διατάξεις ως σύμφωνη.¹⁴¹ Όταν οι διατάξεις προβλέπουν ότι για την έκδοση μιας πράξης χρειάζεται γνωμοδότηση κατά κανόνα το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα οφείλει πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξης να την προκαλέσει και να την ακούσει όχι όμως και να συμμορφωθεί. Μπορεί όμως να προβλέπεται ότι εάν η γνωμοδότηση δε διατυπωθεί μέσα σε ορισμένη προθεσμία η διοικητική πράξη εκδίδεται χωρίς να ληφθεί υπόψη η γνωμοδότηση. Εξάλλου, αν για την έκδοση της πράξης απαιτείται απλή γνώμη δεν απαιτείται και για την τροποποίηση της (ΣΕ 1433/1986). Ως εκ τούτου η απλή γνωμοδότηση ως προς τις νομικές συνέπειές της διαφοροποιείται από τη σύμφωνη γνώμη και το όργανο που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα δεν δεσμεύεται από αυτή αλλά μπορεί να αποφασίσει και διαφορετικά (ΣΕ 1704/1981). Εάν η πράξη του αποφασίζοντος οργάνου είναι διαφορετική πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη. Επιπρόσθετα με την πρόβλεψη της παρ. 4 ότι αν η γνωμοδότηση δεν διατυπωθεί μέσα στη ορισμένη προθεσμία, η διαπιστωτική πράξη εκδίδεται και χωρίς αυτή, υποδηλώνεται ότι η γνωμοδότηση αυτή δεν έχει την έννοια ούτε της υποχρεωτικής γνωμοδότησης που αποτελεί ουσιώδη

¹⁴¹ Σπηλιωτόπουλος Ε., (2010), *Εγχειρίδιο Διοικητικού δικαίου*, τομ. Ι, ΙΙ, Νομική Βιβλιοθήκη, 13^η έκδ, σελ. 146

τύπο της διαδικασίας και στάδιο της σύνθετης διοικητικής ενέργειας η οποία υποχρεώνει το αποφασίζον όργανο στη συνέχεια να εκδώσει τη διαπιστωτική πράξη όμοια κατά περιεχόμενο.

Οι νέες ρυθμίσεις ενδεχομένως να ενισχύσουν τη μειωηφούσα άποψη της νομολογίας, όπως αυτή διατυπώθηκε στην 723/1978 απόφαση του ΣΕ σύμφωνα με την οποία, εφόσον η αργία αποτελεί μορφή προσωρινής παύσης του υπαλλήλου απαιτείται πάντοτε για τη λήψη της σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ.4 του Συντάγματος, προηγούμενη απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Κατά την μειωηφούσα αυτή άποψη, ανεξαρτήτως του αν η αργία χαρακτηριστεί ως παύση, η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων αφορά, κατ' αρχήν, όχι μόνο την θέση αλλά και την άσκηση των καθηκόντων της συγκεκριμένη οργανική θέση του υπαλλήλου. Άρα η υποχρεωτική ή δυνητική αργία στο μέτρο που συνεπάγεται την απομάκρυνση του υπαλλήλου από την ενεργό άσκηση των καθηκόντων του προαπαιτεί απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου μετά από προηγούμενη ακρόαση του υπαλλήλου. Ο όρος αυτός ικανοποιείται στην περίπτωση της υποχρεωτικής αργίας μόνον όταν ο υπάλληλος απολύεται με πειθαρχική απόφαση που προϋποθέτει προηγούμενη κλήση σε απολογία. Στις λοιπές περιπτώσεις υποχρεωτικής αργίας δεν ικανοποιείται και από την άποψη αυτή δύναται να θεωρηθούν ως αντισυνταγματικές.¹⁴²

Κατά τον Τάχο η απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου με την οποία τίθεται υπάλληλος σε δυνητική αργία πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένη και να αναφέρει τόσο τα περιστατικά που στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση της πράξεως όσο και τους συγκεκριμένους λόγους δημόσιου συμφέροντος που επιβάλλουν την αποχή του υπαλλήλου από την άσκηση των καθηκόντων του. Κα τούτο διότι το μέτρο της αργίας συνεπάγεται και σοβαρή ηθική μείωση του υπαλλήλου αλλά και άλλες δυσμενείς για αυτόν υπηρεσιακές συνέπειες ενώ η αποδιδόμενη σε αυτόν κατηγορία δεν έχει επιβεβαιωθεί με ποινική ή πειθαρχική καταδίκη (ΔΕφΑθ 163/1997). Κατά την λήψη της απόφασης επιβολής του μέτρου θα πρέπει να σταθμίζονται δύο έννομα αγαθά πρώτον η

¹⁴² Κούτας Ζ. Β., (2010), *Πειθαρχική δικονομία*, σελ 2,3 Ένθετο

ευταξία και η εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας και δεύτερον η αξιοπρέπεια και η προσωπικότητα του υπαλλήλου ως πολίτη ανθρώπου αλλά και επιστήμονα όπου συντρέχει αυτή η ιδιότητα. Η στάθμιση αυτή επιβάλλεται και λόγω του τεκμηρίου της αθωότητας του διωκόμενου υπαλλήλου (ΥΚ Αρ. 108 παρ. 2 εδ. ΣΤ').¹⁴³

Η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 103 ΥΚ διαλαμβάνει και τις εκκρεμείς πειθαρχικές υποθέσεις δηλαδή όσες δεν έχει εκδοθεί καταγνωστική απόφαση σε πρώτο βαθμό. Δεδομένου ότι στο πειθαρχικό δίκαιο δεν ισχύει η απαγόρευση της αναδρομικότητας της επιβολής στον διωκόμενο υπάλληλο δυσμενούς ή αυστηρότερου διοικητικού μέτρου που εισήχθη από το νόμο μετά την τέλεση της πειθαρχικής παράβασης, η διάταξη αυτή μπορεί να χαρακτηριστεί ως ιδιαίτερος αυστηρή καθόσον όπως προεκτέθηκε, ο υπάλληλος χωρίς προηγουμένως να κληθεί σε απολογία με την απλή μόνο παραπομπή του για σωρεία πειθαρχικών παραπτώματων, ακόμη και μη «σοβαρών», να τίθεται εκτός υπηρεσίας. Η βούληση του νομοθέτη είναι πρόδηλη, οι πειθαρχικά διωκόμενοι υπάλληλοι δεν πρέπει να βρίσκονται σε ενεργή υπηρεσία μέχρι την εκδίκαση των υποθέσεών τους. Η μη διάκριση όμως των σοβαρών πειθαρχικών παραπτώματων βάσει των οποίων ο υπαίτιος υπάλληλος πρέπει να τεθεί σε καθεστώς αργίας, από τα ήπια πειθαρχικά παραπτώματα ή έστω αυτά που για την στοιχειοθέτησή τους απαιτείται κρίση, ενέχει πολλούς κινδύνους. Η πειθαρχική δίωξη του υπαλλήλου δεν άρχεται μόνο με παραπομπή αυτού στο πειθαρχικό συμβούλιο αλλά και με την κλήση του σε απολογία από τον πειθαρχικό του προϊστάμενο (μονοπρόσωπο όργανο), γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε αυθαιρεσίες και αλόγιστη χρήση των διατάξεων αυτών καθιστώντας τους απλούς υπαλλήλους φοβισμένους και άβουλους υπό το φόβο της πειθαρχικής δίωξης από τον πειθαρχικό προϊστάμενό τους. Απλές υπηρεσιακές αντιδικίες μπορεί πολύ εύκολα να καταλήξουν σε εκδικητικού χαρακτήρα πράξεις από τους πειθαρχικά προϊστάμενους με την επαπειλή της έναρξης εκ μέρους τους της πειθαρχικής δίωξης του υπαλλήλου

¹⁴³ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1165

Δεδομένου του εύρους εφαρμογής των διατάξεων του συγκεκριμένου άρθρου για την αυτοδίκαιη αργία, καθόσον διαλαμβάνει ένα πολύ μεγάλο αριθμό πειθαρχικών παραπτώματων, αλλά και των δυσμενών συνεπειών του τόσο στη λειτουργία της υπηρεσίας όσο και επαγγελματική αλλά και προσωπική ζωή του υπαλλήλου, εκφεύγει του σκοπού για τον οποίο είχε αρχικώς τεθεί από το νομοθέτη που είναι η προστασία της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας, και αποκτά τιμωρητικό χαρακτήρα δηλαδή αυτόν της ποινής. Με τον έμμεσο αυτό τρόπο πειθαρχικού κολασμού του υπαλλήλου δεν τηρούνται οι εγγυήσεις μιας δίκαιης δίκης και δεν πληρούνται οι συνταγματικές επιταγές του άρ. 103 παρ. 4 Σ

Επίσης, με το συγκεκριμένο άρθρο ακυρώνεται το ανασταλτικό αποτέλεσμα του άρθρου 142 του Υπαλληλικού Κώδικα περί υπαλληλικής προσφυγής, ενώ παράλληλα, και παρά το γεγονός, ότι ασκήθηκε εμπροθέσμως προσφυγή, ο υπάλληλος παραμένει εκτός υπηρεσίας με την έκδοση μίας απλής διαπιστωτικής πράξης. Δεδομένου ότι ο νομοθέτης προσέδωσε στα ένδικα μέσα και βοηθήματα του Υ.Κ. αναστέλλουσα δύναμη, με την κατά έμμεσο τρόπο χρήση του διοικητικού μέτρου της αργίας ως ποινής παραβιάζεται η αρχή *ne bis in idem*, καθώς ο υπάλληλος τιμωρείται ουσιαστικά δύο φορές για την ίδια πράξη¹⁴⁴.

2.2. ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

2.2.1. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ

Το σύνολο των διατάξεων που ρυθμίζουν την πειθαρχική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου και προβλέπουν κυρώσεις αλλά και τη διαδικασία επιβολής τους αποτελούν το πειθαρχικό δίκαιο των δ.υ. « Οι διατάξεις αυτές

¹⁴⁴ Σε Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής επί του Σχεδίου Νόμου «Πειθαρχικό Δίκαιο Δ.Υ. και υπαλλήλων ΝΠΔΔ», Πηγή http://www.oke.gr/opinion/op_271.pdf

δεν έχουν συστηματική αυτοτέλεια αλλά βρίσκονται σε άμεση οργανική σχέση με τους υπόλοιπους κανόνες του δημοσιούπαλληλικού δικαίου¹⁴⁵

Η «ειδική νομική σχέση» του δημοσίου υπαλλήλου με το Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο του Κράτους ρυθμίζεται από ένα σύνολο κανόνων «κυρωτικών» και «διαδικαστικών» οι οποίοι αποσκοπούν στη διασφάλιση ότι η δράση του κινείται εντός των ορίων που θέτουν τα καθήκοντα και οι περιορισμοί στους οποίους υπόκειται.

Οι περιορισμοί αυτοί τον διαφοροποιούν «όσον αφορά τις συνέπειες -έννομες ή υλικές των πράξεων ή παραλείψεων του δηλαδή της θετικής (συμμόρφωση) ή της αρνητικής (μη συμμόρφωση) στάσης του απέναντι στις υποχρεώσεις του. Διότι ότι πράττει ή παραλείπει να πράξει ο δημόσιος υπάλληλος δεν αφορά το πρόσωπό του όπως συνήθως συμβαίνει με τους ιδιώτες αλλά αφορά τους πολίτες το Λαό. Έτσι οι περιορισμοί της ελευθερίας του δημοσίου υπαλλήλου επιβάλλονται από το νόμο διότι η δράση του αφορά τους τρίτους «ως διαχειριστής αλλότριων δημοσίων υποθέσεων».¹⁴⁶

Οι κανόνες του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων διαφοροποιούνται από το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν τις υποχρεώσεις των μελών μιας οργανωμένης ομάδας φυσικών προσώπων αλλά και του κολασμού σε περίπτωση μη συμμόρφωσής τους με τους κανόνες αυτούς οι οποίοι έχουν ως αποστολή την επίτευξη των σκοπών τους οποίους εξυπηρετεί η ομάδα αυτή. Η διαφοροποίηση συνίσταται στο ότι το πειθαρχικό δίκαιο αποσκοπεί στην επιδίωξη της καλής λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης με τη συμμόρφωση της δράσης των υπαλλήλων στα καθήκοντά τους. Υπό την έννοια αυτή υποκειμένα πειθαρχικού κολασμού είναι μόνο οι δημόσιοι υπάλληλοι καθόσον η «πειθαρχική τιμωρία δεν σχετίζεται με την ικανοποίηση του προσώπου που προσβλήθηκε από το πειθαρχικό αδίκημα αλλά επιβάλλεται αποκλειστικά και μόνο για το συμφέρον της υπηρεσίας»¹⁴⁷, συνιστά την αποδοκιμασία της Πολιτείας για τους υπαλλήλους

¹⁴⁵ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.* σελ. 83

¹⁴⁶ Τάχος Ι. Α. – Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), σελ.14

¹⁴⁷ Απόφ. ΣτΕ 2522/1966 σε Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.* σελ. 84

εκείνους που στο πλαίσιο της ειδικής έννομης σχέσης τους με το ΔΝΠ δεν τηρούν τις υποχρεώσεις τους. Η πειθαρχική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου γεννάται με το διορισμό του και λήγει με την απώλεια της ιδιότητάς του αυτής. Για το λόγο αυτό η πειθαρχική ποινή είναι προσωπική, και σε περίπτωση θανάτου του τιμωρηθέντος υπαλλήλου, δεν νοείται η μετάθεσή της στους κληρονόμους του. Εξάλλου, στην περίπτωση θανάτου του υπαλλήλου η πειθαρχική δίκη καταργείται και αποκλείεται η συνέχισή της από τους κληρονόμους του, όπως αντίθετα συμβαίνει με άλλες διοικητικές δίκες.

ΛΗΞΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ (ΥΚ άρ 113)

Ο υπάλληλος ο οποίος απώλεσε την υπαλληλική ιδιότητα δεν διώκεται πειθαρχικώς. Όταν όμως η πειθαρχική διαδικασία είχε εκκινήσει ενόσω ήταν ενεργός υπάλληλος, η πειθαρχική διαδικασία σύμφωνα με τις νέες διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου, συνεχίζεται και μετά την απώλεια της υπαλληλικής ιδιότητας, με εξαίρεση την περίπτωση θανάτου του υπαλλήλου και εφόσον καταλήξει στην έκδοση καταδικαστικής απόφασης για τον υπάλληλο αυτή δεν μένει ανεκτέλεστη, όπως ίσχυε παλαιότερα, αλλά πειθαρχική ποινή αν είναι ανώτερη του προστίμου το πειθαρχικό συμβούλιο την μετατρέπει ανάλογα με τη βαρύτητα του παραπτώματος σε ποινή προστίμου αποδοχών έως δώδεκα (12) μηνών με δυνατότητα επιβολής και επιπλέον διοικητικής κύρωσης της παρ. 3 του άρ. 109 ΥΚ η οποία μπορεί να φτάσει έως το ύψος των 100.000 ευρώ.

2.2.2. ΣΧΕΣΗ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΚΗΣ (Αρ. 114 ΥΚ)

Ο πειθαρχικός κολασμός διαφοροποιείται από τον ποινικό ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, τη φύση των κυρώσεων και διαδικασία επιβολής τους στον πειθαρχικό κολασμό ο σκοπός είναι η εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας, οι πειθαρχικές ποινές ερείδονται στην ειδική νομική σχέση του δημοσίου υπαλλήλου με το Δημόσιο και η πειθαρχική διαδικασία είναι μια ειδική διοικητική διαδικασία για τη δε επιβολή τους απαιτείται η έκδοση διοικητικής πράξης.

Στον ποινικό κολασμό ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι η εξασφάλιση της ομαλής κοινωνικής συμβίωσης, οι ποινικές κυρώσεις επιβάλλονται με δικαστικές αποφάσεις κατ' εφαρμογή των κανόνων του ποινικού δικαίου και αφορούν όλα τα μέλη του κοινωνικού συνόλου ανεξάρτητα από την ιδιότητά τους και το ρόλο τους.

Στην περίπτωση των δημοσίων υπαλλήλων γεννάται ζήτημα της σχέσης πειθαρχικού και ποινικού κολασμού όταν το παράπτωμα στο οποίο έχουν υποπέσει είναι και ποινικά αλλά και πειθαρχικά κολάσιμο. Για παράδειγμα, η παράβαση καθήκοντος τιμωρείται ποινικά σύμφωνα με το άρθρο 259 ΠΚ έχει όμως σαφώς και πειθαρχική διάσταση η οποία τιμωρείται από τον ΥΚ ¹⁴⁸ Τόσο ο ΥΚ όσο και άλλα νομοθετήματα τα οποία διέπουν το υπηρεσιακό καθεστώς άλλων κατηγοριών υπαλλήλων όπως στρατιωτικών ή και υπαλλήλων του ευρύτερου δημόσιου τομέα εμπεριέχουν διατάξεις που αφορούν την σχέση μεταξύ πειθαρχικής και ποινικής δίκης.

Στην περίπτωση της πειθαρχικής δίκης «η Διοίκηση τακτοποιεί τα του οίκου της με αποτέλεσμα το Πειθαρχικό Δίκαιο να διακρίνεται από μια έντονη ενδοστρέφεια -εσωτερικότητα στο μέτρο που αφορά στα *interna corporis* της Διοίκησης»¹⁴⁹ Το προστατευόμενο έννομο αγαθό της περίπτωσης της πειθαρχικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων έχει θεσπιστεί ενόψει της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και αποσκοπεί στην τήρηση της εσωτερικής ευταξίας στις δημόσιες υπηρεσίες, ενώ η πρόβλεψη των ποινών του ποινικού δικαίου αποβλέπει στην περιφρούρηση της έννομης τάξης μέσα στο κοινωνικό σύνολο.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Άρ. 107 παρ. 1 παρ. β του Ν. 3528/2007 (ΥΚ), όπως ισχύει, όπου ορίζεται ως πειθαρχικό παράπτωμα κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που προσδιορίζεται από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις εντολές και οδηγίες και άρθρο 107 παρ. 1 περ. γ. όπου ορίζεται το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος κατά τον ποινικό κώδικα ή άλλους ποινικούς νόμους).

¹⁴⁹ Δαρζέντας Εμ., Τα μεγάλα προβλήματα του πειθαρχικού δικαίου. Κριτική Εισαγωγή, ΕλλΔνη, 1991 σελ. 1199 επ., σε Γιαρένη Ι. (2013), ο.π. σελ. 179.

¹⁵⁰ Γιαρένη Ι. (2013), ο.π. σελ. 179

Η άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας προϋποθέτει την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου η οποία κατά κανόνα παύει με την απώλεια της ιδιότητας αυτής, ενώ η ποινική εξουσία για τα εγκλήματα περί την υπηρεσία προϋποθέτουν την ιδιότητα του υπαλλήλου κατά την τέλεση της παράβασης, όμως εξακολουθεί να ασκείται και μετά την απώλεια της συγκεκριμένης ιδιότητας. Επιπρόσθετα, η άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας δεν περιορίζεται στα τοπικά όρια ισχύος τη ποινικής εξουσίας αλλά ασκείται επί των υπαλλήλων τόσο εντός όσο και εκτός των ορίων της Επικράτειας.

Η πειθαρχική δίκη είναι μια διοικητική διαδικασία ανήκει στην εκτελεστική εξουσία και διαφοροποιείται από την ποινική δίκη. Για το λόγο αυτό δεν απαιτείται η τήρηση των σχετικών με την απονομή δικαιοσύνης εγγυήσεων του αρ. 93 παρ. 2,3 του Συντάγματος (Οργάνωση και Δικαιοδοσία Δικαστηρίων).¹⁵¹ «Πάντως κατ' επέκταση όσων ισχύουν στην δικονομία, γίνεται και στο πειθαρχικό δίκαιο, τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη, χρήση όρων, ως η όλη διαδικασία να εκινείτο ενώπιον δικαστηρίων»¹⁵²

Οι πειθαρχικές ποινές συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και όχι δικαστικές αποφάσεις, διέπονται δε, από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου, Επίσης, δεν είναι απαραίτητη η πρόβλεψη του πειθαρχικού αδικήματος σε τυπικό νόμο καθόσον είναι δυνατό «να προβλέπεται και από κανονιστική πράξη της δημόσιας Διοίκησης που εκδίδεται κατ' εξουσιοδότηση νόμου ή μπορεί ακόμη να θεμελιωθεί και σε παράβαση εγκυκλίου ή εντολή προϊσταμένης αρχής»¹⁵³. Οι πειθαρχικές ποινές συμπίπτουν κατά μία έννοια μόνο ως προς την επιβολή προστίμου¹⁵⁴ με τις ποινές κατά τον ΠΚ. Οι τελευταίες, πρέπει να προβλέπονται από τυπικό νόμο και η διαδικασία επιβολής τους διέπεται από τις διατάξεις του άρ. 7 παρ. 1 του Συντάγματος.

Το ποινικό αδίκημα πρέπει να προσδιορίζεται σαφώς κατά την αντικειμενική του υπόσταση στο νόμο. Η αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού αδικήματος δεν εφικτό να προσδιορισθεί εκ των προτέρων, παρότι με τις νέες

¹⁵¹ Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007), *οπ. παρ.* σελ. 160

¹⁵² Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007), *οπ. παρ.* σελ. 161

¹⁵³ Γιαρένη Ι., (2013), *οπ. παρ.* σελ. 182

¹⁵⁴ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.* σελ. 1189

διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου (Ν. 4057/2012), επιχειρείται η αποκλειστική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτώματων, σε αντίθεση με όλους τους προϊσχύοντες ΥΚ, όπου η απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτώματων ήταν ενδεικτική, διότι η παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος με πράξη ή με παράλειψη του υπαλλήλου, η οποία συνιστά πλέον ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα, αποτελεί μια εξαιρετικά ευρεία έννοια και για την διακρίβωση της αντικειμενικής υπόστασης του πειθαρχικού παραπτώματος της παράβασης καθήκοντος, απαιτείται η κρίση του πειθαρχικού δικαστή.

2.2.3. ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΟΥ ΙΣΧΥΟΥΝ ΣΤΟ ΠΟΙΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ Η ΥΠΟΔΟΧΗ ΤΟΥΣ ΣΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.

Το Σύνταγμα στις διατάξεις του άρ. 7 παρ. 1 θέτει το πλαίσιο εγγυήσεων υπό τις οποίες επιβάλλεται ο ποινικός κολασμός και αποτελούν εκφάνσεις του Κράτους Δικαίου. Πρώτη εγγύηση συνιστά η θεμελιώδης αρχή ότι «έγκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται άνευ νόμου ισχύοντος πριν από την τέλεση της πράξης και ορίζοντας τα στοιχεία αυτής (*nullum crimen nulla poena sine lege*)» Επίσης στο ίδιο άρθρο του Συντάγματος κατοχυρώνεται η αρχή της απαγόρευσης της αναδρομικότητας των ποινών «ποτέ δεν επιβάλλεται ποινή βαρύτερη από εκείνη που προβλεπόταν κατά την τέλεση της πράξης (*nullum crimen nulla poena sine praevia lege*)». Οι ως άνω αρχές διατυπώνονται ρητά και στην ΕΣΔΑ άρ. 7 παρ. 1.

Στο πειθαρχικό δίκαιο δεν εφαρμόζεται η ως άνω γενική *nullum crimen nulla poena sine lege*. Άλλωστε, όλοι οι προϊσχύοντες ΥΚ απαριθμούσαν ενδεικτικά τα πειθαρχικά παραπτώματα με το σκεπτικό ότι δεν είναι δυνατό να προσδιορισθούν επακριβώς και εκ των προτέρων από το νομοθέτη αφού η παραβατική συμπεριφορά του υπαλλήλου σε σχέση με την υπηρεσία του, μπορεί να εκδηλωθεί με ποικίλους τρόπους. «Γενικότερα κάθε πράξη, η οποία είναι επιζήμια για τη δημόσια υπηρεσία έστω κι εάν αυτή δεν έχει προβλεφθεί ρητά από το νόμο είναι δυνατό να χαρακτηριστεί ως πειθαρχικό παράπτωμα εμπίπτοντας στη διάταξη της γενικής παράβασης του υπαλληλικού

καθήκοντος του άρ. 107 παρ. 1 περ. β΄ ΥΚ»¹⁵⁵. Περαιτέρω, όσον αφορά στην επιμέτρηση των πειθαρχικών ποινών, με τις διατάξεις του άρ, 109 ΥΚ καθιερώνεται η διακριτική ευχέρεια του πειθαρχικού οργάνου να επιβάλλει οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα καθόσον δεν ορίζεται η αντιστοιχία πειθαρχικών παραπτωμάτων και επιβλητέων ποινών, παρά μόνο για ορισμένα πειθαρχικά παραπτώματα, τα οποία έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα ως προς τις επιπτώσεις τους στη λειτουργία της υπηρεσίας, για τα οποία ορίζεται στο ίδιο άρθρο η κατώτατη ποινή που δύναται να επιβληθεί.

Η αρχή *nulla poena sine praevia lege* με την οποία απαγορεύεται η αναδρομικότητα των ποινών η οποία ισχύει στο ποινικό δίκαιο, κατά κανόνα βρίσκει εφαρμογή πλέον και στο πειθαρχικό δίκαιο¹⁵⁶. Συνεπώς, δεν επιτρέπεται η επιβολή ποινής που θεσπίστηκε μετά την τέλεση του πειθαρχικού αδικήματος»¹⁵⁷. Σκοπός της συγκεκριμένης αρχής είναι η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του δ.υ. αφενός με την απαγόρευση στη Διοίκηση να τυποποιήσει ως πειθαρχικό παράπτωμα αναδρομικά μια πράξη ή παράλειψη του δ.υ., η οποία δεν είχε χαρακτηριστεί ως τέτοια κατά το χρόνο τέλεσής της, αφετέρου να μην είναι επιτρεπτή εκ μέρους της Διοίκησης, η επιβολή πειθαρχικής ποινής βαρύτερης από εκείνη η οποία προβλεπόταν κατά το χρόνο της τέλεσης του πειθαρχικού παραπτώματος.

Συναφής, είναι η ανάλογη εφαρμογή της αρχής του άρ. 2 του ΠΚ (αναδρομική ισχύς του ηπιότερου νόμου) και στο πειθαρχικό δίκαιο σύμφωνα με την με τη οποία «αν από την τέλεση της πράξης έως την αμετάκλητη εκδίκασή της ίσχυσαν δύο ή περισσότεροι νόμοι, εφαρμόζεται αυτός που περιέχει τις ευμενέστερες για τον κατηγορούμενο διατάξεις»¹⁵⁸

¹⁵⁵ Γιαρένη Ι.(2013) οπ.παρ. σελ. 202

¹⁵⁶ Παλαιότερα είχε υποστηριχθεί και νομολογιακά ότι στο πειθαρχικό δίκαιο δεν τυγχάνει εφαρμογής η απαγόρευση της αναδρομικότητας των ποινών. Συνεπεία της μη εφαρμογής του κανόνα αυτού στο πειθαρχικό δίκαιο ήταν ότι νεότερος νόμος που προέβλεπε βαρύτερη ποινή μπορεί να εφαρμόζεται και στα αδικήματα που τελέσθηκαν πριν από την ισχύ του (ΣΕ 1007/1936) Σπηλιωτόπουλος σελ. 85

¹⁵⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), οπ. παρ. σελ. 85

¹⁵⁸ Γιαρένη Ι. (2013) οπ .παρ. σελ. 205

Πάντως, γίνεται δεκτό από τη νεότερη νομολογία ότι η διάταξη της παρ. 1 του άρ. 7 Σ, με την οποία καθιερώνεται η αρχή *nullum crimen nulla poena sine lege* δεν έχει εφαρμογή επί διοικητικών μέτρων που δεν έχουν μάλιστα χαρακτήρα διοικητικών κυρώσεων.¹⁵⁹

Η Αρχή Non Bis In Idem

Η αρχή της μη αναδρομικής εφαρμογής νόμου στο πειθαρχικό δίκαιο είναι αναπόσπαστα δεμένη με την αναλόγως εφαρμοζόμενη έτερη αρχή του ποινικού δικαίου «ου δις επί το αυτό» (*non bis in idem*). Αρχή αυτή αποτυπώνεται σε πλείστες διατάξεις του ΥΚ (άρ. 110 παρ. 3, 108 παρ. 1 και 123 παρ. 3 ΥΚ). Με την εφαρμογή αυτής αρχής αποσκοπείται αφενός η προστασία του υπαλλήλου από τον κίνδυνο νέας πειθαρχικής δίωξης για την ίδια πράξη ή παράλειψη, αφετέρου η διασφάλιση ότι για το ίδιο πειθαρχικό αδίκημα θα του επιβληθεί μια μόνο ποινή. Επίσης, η αρχή αυτή δεν παραβιάζεται στην περίπτωση σώρευσης της ποινικής και πειθαρχικής ποινής, ενόψει των διατάξεων περί της ανεξαρτησίας και αυτοτέλειας της πειθαρχικής διαδικασίας έναντι της ποινικής (άρ. 114 ΥΚ).

Η αρχή *non bis in idem*, κατοχυρώνεται ρητώς στο αρ. 4 παρ. 1 του 7ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ, αλλά και στο αρ. 14 παρ. 7 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα. Σύμφωνα δε με αυτή, το ΕΔΔΑ έχει κρίνει ότι δεν επιτρέπεται η ποινική δίωξη ή καταδίκη ατόμου για μια παράβαση για την οποία έχει ήδη αθωωθεί ή καταδικαστεί αμετάκλητα από δικαστήρια του ίδιου Κράτους (βλ. και αρ. 57 παρ. 1 ΚΠΔ)¹⁶⁰. Το ΕΔΔΑ με τη νομολογία του¹⁶¹ έχει κρίνει ότι συνίσταται παραβίαση της εν λόγω αρχής όταν υφίσταται ταυτότητα αδικημάτων, όταν πρόκειται για ταυτόσημα ή ουσιωδώς όμοια πραγματικά περιστατικά, στα οποία εμπλέκεται ο ίδιος

¹⁵⁹ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), οπ. παρ. σελ. 1185,1187

¹⁶⁰ ΣΕ 3182/2010, Τμ. Β με σημείωμα Στέργιου Κοφίνη σε :

<http://www.constitutionalism.gr/site/1823-dioikitikes-kyrwseis-shesi-dioikitikis-kai-poiniki>

¹⁶¹ ΕΔΔΑ απόφαση της 10.2.2009, Zolotukhin κατά Ρωσίας, 14939/03, σκ.82-84, καθώς και την απόφαση της 16.6.2009, Ruotsalainen κατά Φινλανδίας, 13079/03,σκ. 49 επομ., σε ΣΕ 2067/2011 Τμ. Β´

δράστης και τα οποία έχουν ενότητα τόπου και χρόνου, ανεξάρτητα από το νομικό τους χαρακτηρισμό.

Το ΣτΕ πάντως έχει εκφράσει επιφυλάξεις σχετικά με την εφαρμογή της ως άνω νομολογίας του ΕΔΔΑ και έχει κρίνει ότι η σώρευση ποινικής κύρωσης και διοικητικής για την ίδια παράβαση δεν συνιστά κατ' αρχήν παραβίαση της αρχής non bis in idem και επίσης ότι ο εθνικός δικαστής δεσμεύεται από τις διατάξεις περί δικαιοδοσίας ποινικών και διοικητικών δικαστηρίων αρ. 87 παρ. 2 και 93 παρ. 4 του Συντάγματος¹⁶².

Επίσης κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ δεν υπάρχει σώρευση ποινών, άρα και παραβίαση της εν λόγω αρχής, όταν το πειθαρχικό παράπτωμα του υπαλλήλου έχει ως συνέπεια την επιβολή σε αυτόν από τη Διοίκηση διοικητικού μέτρου το οποίο δεν έχει το χαρακτήρα της πειθαρχικής κυρώσεως και επιβάλλεται σε αυτόν, όχι με σκοπό άσκηση πειθαρχικής εξουσίας, αλλά χάρη της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας¹⁶³.

Κατόπιν της τροποποίησης του πειθαρχικού δικαίου (αρ. 109ΥΚ), το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο πέραν της πειθαρχικής ποινής έχει τη δυνατότητα να επιβάλει σωρευτικά και την ποινή του προστίμου για ορισμένες κατηγορίες πειθαρχικών παραπτωμάτων και εφόσον συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις. Στην περίπτωση αυτή γεννάται θέμα εφαρμογής της αρχής n.b.i.i διότι η ρύθμιση αυτή παρά το ότι χαρακτηρίζει την επιβολή προστίμου ως διοικητική κύρωση επιβάλλει στον υπάλληλο μια δεύτερη ποινή για την ίδια πράξη, για την οποία ήδη τιμωρείται πειθαρχικώς.

2.2.4. Η ΑΝΑΛΟΓΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΑΡΧΩΝ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΩΝ ΤΟΥ ΠΟΙΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ (ΑΡ. 108 ΥΚ)

Η πειθαρχική δίωξη έχει πάντως και ομοιότητες με την ποινική δίωξη που είναι : α) οι μεθοδολογικές που ανάγονται στη λειτουργία της ευθύνης του διωκόμενου ήτοι απαιτείται η απόδειξη τέλεσης παράβασης πράξης ή

¹⁶³ Ρώτης Μ. Β.,(1993), *οπ. παρ.*, σελ. 162

παράλειψης, η υπαιτιότητα και η δυνατότητα καταλογισμού της, β) διαδικαστικές υπό την έννοια της ύπαρξης εξωτερικών τύπων που έχουν θεσπιστεί προ διασφάλιση των διωκομένων και γ) αμφότερες καταλήγουν στη διάγνωση ποινών προς επίτευξη του σκοπού τους.¹⁶⁴

Η αναλογία αποτελεί μέθοδο εφαρμογής του δικαίου με τη οποία ρυθμίζεται ορισμένη έννομη σχέση. Για την έννομη αυτή σχέση δεν υπάρχει ρητή κείμενη διάταξη, δηλαδή υπάρχει κενό νόμου, αλλά συντρέχει ταυτότητα του λόγου με την εφαρμογή της ανάλογης διάταξης που συνάγεται από τους ισχύοντες κανόνες δικαίου.¹⁶⁵ Κατ' αυτό τον τρόπο, αρχές και κανόνες του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας εφαρμόζονται αναλόγως και στο πειθαρχικό δίκαιο εφόσον δεν αντίκεινται στις ρυθμίσεις του ΥΚ και συνάδουν με το σκοπό και τη φύση της πειθαρχικής διαδικασίας (άρ. 108 ΥΚ), ο οποίος δεν είναι άλλος από αυτόν της διατήρησης της υπηρεσιακής ευταξίας αλλά και της προστασίας των δικαιωμάτων του διωκόμενου υπαλλήλου. Στον ΥΚ απαριθμούνται ενδεικτικώς οι κανόνες και οι αρχές του ποινικού δικαίου που εφαρμόζονται ανάλογα και στην πειθαρχική δίκη και είναι οι ακόλουθοι :

- α) οι λόγοι αποκλεισμού της υπαιτιότητας και της ικανότητας προς καταλογισμό
- β) οι ελαφρυντικές ή επιβαρυντικές περιστάσεις για την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής
- γ) η έμπρακτη μετάνοια
- δ) το δικαίωμα σιγής του πειθαρχικώς διωκόμενου
- ε) η πραγματική και νομική πλάνη
- στ) το τεκμήριο της αθωότητας του πειθαρχικώς διωκόμενου
- ζ) η προστασία των δικαιολογημένων συμφερόντων του πειθαρχικώς διωκόμενου ή της υπηρεσίας για τη διατύπωση δυσμενών κρίσεων και εκφράσεων ή τη διενέργεια εκδηλώσεων εκ μέρους του εν λόγω υπαλλήλου

¹⁶⁴ Πικραμένος Μιχάλης, (2013), «Η σχέση πειθαρχικής και ποινικής δίκης ενόψει του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ», ΕΔΔ, Τεύχος 2-2013, σελ. 250-259B, σελ 3

¹⁶⁵ Τάχος Ι.Α., (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, σελ 189, σε Γιαρένη Ι. (2013) *οπ. παρ.*, σελ. 185

εφόσον δεν στοιχειοθετείται το πειθαρχικό παράπτωμα της αναξιοπρεπούς ή ανάρμοστης ή ανάξιας για υπάλληλο συμπεριφοράς.

Ο προϊσχύσας ΥΚ Ν. 3528/2007 πριν τροποποιηθεί ως προς το πειθαρχικό δίκαιο με τον Ν 4057/2012, περιελάμβανε και την αρχή της επιείκειας υπέρ του πειθαρχικά διωκόμενου¹⁶⁶, η οποία απαλείφθηκε από τις ενδεικτικώς απαριθμούμενες αρχές του ποινικού δικαίου που έχουν ανάλογη εφαρμογή και στο πειθαρχικό δίκαιο. Η απαλοιφή της συγκεκριμένης ποινικής αρχής συνάδει απόλυτα με το πνεύμα των μεταρρυθμίσεων που επήλθαν στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων και το οποίο ασπάζεται το δόγμα της «μηδενικής ανοχής» απέναντι στους δημόσιους υπαλλήλους που παρανομούν, το οποίο αποτελεί κοινή συνιστώσα των πολιτικών ηγεσιών της τελευταίας τριετίας.

Εκ των ποινικών αρχών που έχουν ανάλογη εφαρμογή και στο πειθαρχικό δίκαιο, κρίνεται σημαντική, η ιδιαίτερη αναφορά στο τεκμήριο της αθωότητας του πειθαρχικώς διωκόμενου, το οποίο σύμφωνα με τις απόψεις της ΑΔΕΔΥ¹⁶⁷ πλήττεται καίρια από τις νέες ρυθμίσεις επί του πειθαρχικού δικαίου των δ.υ. και ειδικότερα με τη διεύρυνση των περιπτώσεων που επιβάλλεται το διοικητικό μέτρο της αυτοδίκαιης αργίας.

Το τεκμήριο αθωότητας κατοχυρώνεται ρητά στην ελληνική έννομη τάξη με το, κυρωτικό της ΕΣΔΑ, Νομοθετικό Διάταγμα 53/19-9-1974. Το περί του «Δικαιώματος στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης» άρθρο 6 της Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών ορίζει στην παρ 2 ότι «Παν πρόσωπον κατηγορούμενο επί αδικήματι τεκμαίρεται ότι είναι αθών μέχρι της νομίμου αποδείξεως της ενοχής του». Και εισάγεται ως υπερνομοθετικής ισχύος κανόνας, στην ελληνική έννομη τάξη, βάσει του άρθρου 28 παρ.1 του Ελληνικού

¹⁶⁶ Η αρχή της επιείκειας υπέρ του διωκόμενου είναι σύμφωνη με τη πάγια νομολογία του Αρείου Πάγου και έχει ισχύ δεσμευτικού κανόνα δικαίου για όλα τα δικαστήρια, κατά μείζονα λόγο δε, για τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στο πειθαρχικό δίκαιο (βλ. Τάχο, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 2005, 122 επ) σε Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής επί του Σχεδίου Νόμου «Πειθαρχικό Δίκαιο Δ.Υ. και υπαλλήλων ΝΠΔΔ»
Πηγή http://www.oke.gr/opinion/op_271.pdf

¹⁶⁷ Αίτηση Ακυρώσεως ΑΔΕΔΥ ενώπιον του ΣΤΕ κατά του Ν. 4093/2012

Συντάγματος. Αποτελεί στοιχείο της δίκαιης δίκης του άρθρου 6. παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Εξαιτίας της ιδιαίτερης φύσης του, ως προς την κατάφαση ενοχής ενός προσώπου και των ιδιαίτερα δυσμενών συνεπειών που αυτή επιφέρει, το τεκμήριο, αν και δεν κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα, ανάγεται σε επίπεδο κανόνα συνταγματικής ισχύος.¹⁶⁸

Κατά τον Α. Γέροντα ο όρος δίκαιη δίκη δεν αναφέρεται στην ορθότητα της απόφασης αλλά στην έγκαιρη ουσιαστική και αδιάβλητη, υπό διαδικαστικές εγγυήσεις, διεξαγωγή της δίκης, ώστε να είναι δυνατή η αντικειμενική αναζήτηση της αλήθειας και η έγκαιρη και αποτελεσματική προστασία του διαδίκου»¹⁶⁹. Το τεκμήριο αθωότητας αποτελεί έκφραση της αρχής της δίκαιης δίκης. Στο άρθρο 2 παρ. 6 της ΕΣΔΑ το τεκμήριο αθωότητας δεν διατυπώνεται ρητά ως δικαίωμα αλλά εντάσσεται στο πλαίσιο των εγγυήσεων για δίκαιη δίκη. Αποτελεί δηλαδή μια από τις σημαντικότερες δικονομικές εγγυήσεις υπέρ του ατόμου το οποίο κατηγορείται για αξιόπονη πράξη.

Στο πλαίσιο της πειθαρχικής δίκης η παραδοχή του τεκμηρίου της αθωότητας του διωκόμενου υπαλλήλου επιβάλλει να αντιμετωπίζεται ο διωκόμενος σε όλα τα στάδια της διαδικασίας και ως την αμετάκλητη καταδίκη του ως μη ένοχος¹⁷⁰

2.2.5. Η ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΚΗΣ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΕΣΜΕΥΣΗ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΟΥ ΑΠΟ ΑΜΕΤΑΚΛΗΤΗ ΠΟΙΝΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ

Η ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΚΗΣ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΠΟΙΝΙΚΗΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 114 ΥΚ, η πειθαρχική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική δίκη, με ορισμένες όμως εξαιρέσεις, όπως επίσης

¹⁶⁸ Δ. Πρωτόπαππας, *Το τεκμήριο αθωότητας του κατηγορουμένου στην ποινική δίκη*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2006, σελ. 90

¹⁶⁹ Α. Γέροντας «Η επίδραση της νομολογίας του ΕΔΔΑ στο εθνικό δίκαιο», *ΔτΑ* αρ. 49/2011, σελ. 115.

¹⁷⁰ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.* σελ.1240

είναι ανεξάρτητη και από κάθε άλλη δίκη, αστική ή διοικητική. Για παράδειγμα, η δίκη «στο Ελεγκτικό Συνέδριο για την αστική ευθύνη του διωκομένου υπαλλήλου που πηγάζει από πράξη ή παράλειψη η οποία συνιστά και την αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος».¹⁷¹ Επίσης, εξαίρεση αποτελεί η διοικητική δίκη ενώπιον του ΣΤΕ, και των Διοικητικών Εφετειών ενόψει της πειθαρχικής προσφυγής ως δικαστικού ένδικου μέσου (άρ. 142 ΥΚ).¹⁷²

Εάν για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα έχει αρχίσει και ποινική δίωξη η πειθαρχική δίωξη δεν αναστέλλεται υποχρεωτικά. Το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο μπορεί όμως με απόφασή του, η οποία είναι ελευθέρως ανακλητή, να διατάξει για εξαιρετικούς λόγους την αναστολή της πειθαρχικής διαδικασίας η οποία δεν πρέπει να υπερβαίνει το ένα (1) έτος. Η αναστολή δεν επιτρέπεται στην περίπτωση που το πειθαρχικό παράπτωμα προκάλεσε δημόσιο σκάνδαλο ή θίγει σοβαρά το κύρος της υπηρεσίας.

Τα πειθαρχικά όργανα δεσμεύονται από πράξεις της ποινικής δίκης, αποκλειστικά ως προς το πραγματικό μέρος της υπόθεσης δηλαδή της αντικειμενικής υπόστασης του πειθαρχικού παραπτώματος το οποίο αποτελεί ταυτοχρόνως και ποινικό αδίκημα.¹⁷³ Αντίθετα, δεν δεσμεύονται από τις νομικές συνέπειες της ποινικής δίκης ως προς την απόφαση του ποινικού δικαστηρίου είτε πρόκειται για καταδικαστική είτε για αθωωτική ή απαλλακτική *αμετάκλητη* ή από τυχόν αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα.

Το ΣΤΕ με πάγια νομολογία του (ΣΕ 3156/1975) έχει κάνει δεκτό ότι όταν δικάζει κατ' ουσίαν προσφυγή υπαλλήλου έχει την δυνατότητα να εκδώσει και απόφαση αντιθέτου περιεχομένου από την ποινική.¹⁷⁴

Επίσης κατά πάγια νομολογία του ΣΤΕ είχε κριθεί ότι η από ποινικό δικαστήριο απαλλαγή του κατηγορουμένου λόγω αμφιβολιών δεν δεσμεύει τον πειθαρχικό δικαστή. Μετά την απόφαση της 27-9-2007 του ΕΔΔΑ

¹⁷¹ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 101

¹⁷² Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1304

¹⁷³ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1305

¹⁷⁴ Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007), *οπ. παρ.* σελ. 182

«Σταυρόπουλος κατά Ελλάδας» με την οποία το Δικαστήριο, αφού πρώτα διευκρίνισε ότι ο σκοπός του δεν είναι να εξετάσει το βαθμό δέσμευσης των διοικητικών δικαστηρίων από την απόφαση του ποινικού δικαστηρίου καθόσον, αρμόδια για την ερμηνεία της εγχώριας νομοθεσίας είναι τα εθνικά δικαστήρια (σκ. 37), έκρινε τελικά ότι υπήρξε παραβίαση του τεκμηρίου της αθωότητας, διότι από το σκεπτικό των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων προκύπτει με σαφήνεια ότι στηρίχθηκαν στη λόγω αμφιβολιών αθώωση του αιτούντος. Ωστόσο, βάσει της αρχής *in dubio pro reo* δεν επιτρέπεται η διαφορετική αντιμετώπιση της «απαλλακτικής λόγω αμφιβολιών και *ruqa* αθωωτικής ποινικής απόφασης», εφόσον τα πραγματικά περιστατικά είναι κοινά, και συνεπώς προσβάλλεται το τεκμήριο αθωότητας, καθώς τα δικαστήρια με τις αποφάσεις τους διατύπωσαν αμφιβολίες ως προς την αθωότητα του αιτούντος. Κατ' εφαρμογή της νομολογίας αυτής το ΣΤΕ αποφάνθηκε ότι οι αθωωτικές ακόμη και λόγω αμφιβολιών ποινικές αποφάσεις είναι δεσμευτικές για το πειθαρχικό δικαστή εφόσον πρόκειται για τα ίδια πραγματικά περιστατικά (ΣΤΕ 1251/2008, 2690/2008, 1670/2009, 2693/2012).¹⁷⁵ Η νομολογιακή αυτή στροφή του ΣΤΕ μετά την απόφαση του ΕΔΔΑ Σταυρόπουλος κατά Ελλάδος δημιούργησε «μια υπερβολική δέσμευση για το πειθαρχικό όργανο το οποίο φαινόταν να περιορίζεται ασφυκτικά στις περιπτώσεις των αθωωτικών αποφάσεων και η κρίση του μετατρεπόταν κατά ένα τρόπο παρακολουθηματική της αθωωτικής ποινικής απόφασης».¹⁷⁶

Μετά την έκδοση μια σειράς αποφάσεων κυρίως του Γ' Τμήματος του ΣΤΕ η οποίες διαμορφώθηκαν βάσει «μιας εξαιρετικά περιοριστικής ανάγνωσης της απόφασης του ΕΔΔΑ Σταυρόπουλος κατά Ελλάδος»¹⁷⁷, η Ολομέλεια του ΣΤΕ κλήθηκε να κρίνει αίτηση ακυρώσεως κατά Προεδρικού Διατάγματος για το πειθαρχικό δίκαιο αστυνομικών υπαλλήλων και εξέδωσε την απόφαση 4662/2012 με την οποία την απέρριψε. Η αίτηση ακυρώσεως στρεφόταν μεταξύ άλλων κατά της διάταξης του προσβληθέντος Π.Δ. η οποία ορίζει ότι η πειθαρχική δίκη είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική και ότι το πειθαρχικό όργανο δεσμεύεται από την κρίση που περιέχεται σε αμετάκλητη

¹⁷⁵ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 102

¹⁷⁶ Πικραμένος Μ., (2013), *οπ. παρ.*, σελ.6

¹⁷⁷ Πικραμένος Μ., (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 7

απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή σε αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα μόνο ως προς την ύπαρξη ή την ανυπαρξία πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση πειθαρχικού αδικήματος, σε κάθε δε άλλη περίπτωση η απόφαση του ποινικού δικαστηρίου συνεκτιμάται στην πειθαρχική δίκη αλλά το πειθαρχικό όργανο μπορεί να εκδώσει απόφαση διαφορετική από εκείνη του ποινικού δικαστηρίου. Η αίτηση υποστήριξε ότι ο ως άνω κανόνας δικαίου αντίκειται στο άρθρο 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ, κατά το μέρος που καθιερώνει το τεκμήριο αθωότητας, διότι επιτρέπει στο πειθαρχικό όργανο να εκτιμά διαφορετικά τη συμπεριφορά του αστυνομικού απ' ότι το ποινικό δικαστήριο για τα ίδια πραγματικά περιστατικά.

Η Ολομέλεια του ΣτΕ προχώρησε σε εξέταση της συνταγματικότητας καθώς και της συμβατότητας προς την ΕΣΔΑ των κρίσιμων διατάξεων εξετάζοντας το σύνολο της σχετικής νομολογίας του ΕΔΔΑ για το άρ. 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ. (ΕΔΔΑ, Υ κατά Νορβηγίας, Σταυρόπουλος κατά Ελλάδος, Vanjak κατά Κροατίας και Hrdalo κατά Κροατίας) και έκανε δεκτό ότι οι επίμαχες διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου του αστυνομικού προσωπικού δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ στηρίζοντας την κρίση του στην αυτοτέλεια της πειθαρχικής έναντι της ποινικής δίκης η οποία δικαιολογείται εκ του ότι οι διατάξεις που διέπουν την πειθαρχική ευθύνη των αστυνομικών υπαλλήλων αποβλέπουν αποκλειστικά στη διασφάλιση της εσωτερικής πειθαρχίας του σώματος η οποία έχει αναχθεί σε θεμελιώδη προϋπόθεση για την επίτευξη της αποστολής του. Αντιθέτως, οι διατάξεις της ποινικής νομοθεσίας προβλέπουν στη γενικότερη νομική, ηθική και κοινωνική αποδοκιμασία της παραβατικής συμπεριφοράς. Επομένως ο πειθαρχικός δικαστής μπορεί να εκδώσει απόφαση διαφορετική από τον ποινικό, στηρίζοντας την κρίση του στις διαφορετικές προϋποθέσεις των ρυθμίσεων του πειθαρχικού δικαίου υπό τον όρο ότι δεν αμφισβητεί την ποινική αθώωση του πειθαρχικώς διωκόμενου και δεν χρησιμοποιεί διατυπώσεις θέτουν υπό αμφισβήτηση την αθώωση από το ποινικό δικαστήριο.

Έτσι ο διάλογος μεταξύ ΕΔΔΑ και ΣτΕ στο ζήτημα της σχέσης πειθαρχικής και ποινικής δίκης κατέληξε σε μια ισορροπημένη λύση που αφ' ενός μεν διασφαλίζει «το σεβασμό του αθωωτικού διατακτικού της ποινικής απόφαση

ακόμα και αν έχει διατυπωθεί λόγω αμφιβολιών και από την άλλη επιτρέπει στο πειθαρχικό όργανο να εκφέρει τη δική του κρίση στηριζόμενο στα ίδια χαρακτηριστικά της πειθαρχικής δίκης και να καταδικάσει υπάλληλο για πράξη ή παράλειψη για την οποία έχει κριθεί ποινικά αθώος». ¹⁷⁸

ΕΠΑΝΑΛΗΨΗ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ (ΑΡ. 143 ΚΑΙ 114 ΠΑΡ. 4, 5ΥΚ),

Παρά την αυτοτέλεια της πειθαρχικής δίκης έναντι της ποινικής ή άλλης δίκης στο άρ. 114 παρ. 4,5 ορίζονται οι περιπτώσεις κατά τις οποίες η πειθαρχική δίκη πρέπει να επαναληφθεί. Η επανάληψη της πειθαρχικής δίκης είναι υποχρεωτική για το πειθαρχικό όργανο αφ' ενός μεν όταν περιέλθει στη Διοίκηση καταδικαστική ποινική απόφαση αφ' ετέρου δε όταν υποβληθεί στην διοίκηση αίτηση του ενδιαφερομένου υπαλλήλου με την αθωωτική ποινική απόφαση από την οποία αναμένει την πειθαρχική απαλλαγή του. ¹⁷⁹

Η πειθαρχική διαδικασία επαναλαμβάνεται:

α) υποχρεωτικά στην περίπτωση που η πειθαρχική δίκη περαιώθηκε με την έκδοση απαλλακτικής απόφασης ή κατώτερης της οριστικής παύσης *πριν* την έκδοση αμετάκλητης καταδικαστικής ποινικής απόφασης με την οποία διαπιστώνονται τα πραγματικά περιστατικά που συνιστούν την αντικειμενική υπόσταση παραπτώματων τα οποία επισύρουν ποινές ανώτερες του υποβιβασμού (περ. α', παρ. 5 άρ. 109 ΥΚ). Ο πειθαρχικός δικαστής όμως είναι ελεύθερος ως προς το νομικό χαρακτηρισμό τους και την επιμέτρηση της ποινής ¹⁸⁰

β) αυτεπάγγελτα ή κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερόμενου υπαλλήλου εάν μετά την έκδοση καταδικαστικής πειθαρχικής απόφασης, με την οποία επιβάλλεται οποιαδήποτε ποινή, εκδοθεί αμετάκλητη αθωωτική ποινική

¹⁷⁸ Πικραμένος Μ., (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 8

¹⁷⁹ Ρώτης Μ. Β., (1993), *οπ. παρ.*, σελ. 152

¹⁸⁰ Σπηλιωτόπουλος Ε. Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 103

απόφαση ή αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα για την πράξη ή την παράλειψη για την οποία τιμωρήθηκε πειθαρχικά ο υπάλληλος.

γ) δυνητικά, όταν έχει εκδοθεί καταδικαστική μεν πειθαρχική απόφαση χωρίς όμως να έχει λάβει υπόψη καταδικαστική ποινική απόφαση που προηγήθηκε

Για την έγκαιρη ενημέρωση ο Εισαγγελέας Πλημμελειοδικών έχει υποχρέωση να ανακοινώνει αμέσως στην προϊσταμένη αρχή του υπαλλήλου κάθε ποινική δίωξη που ασκείται κατ' αυτού. Στην ίδια αρχή ανακοινώνεται επίσης από τον αρμόδιο εισαγγελέα η απόφαση ή το βούλευμα με το οποίο τερματίζεται η δίωξη. Σε περίπτωση εγκλεισμού σε σωφρονιστικό κατάστημα, ο διευθυντής φυλακών γνωστοποιεί τούτο, χωρίς καθυστέρηση, στην προϊσταμένη αρχή του υπαλλήλου. Τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα οφείλουν εντός είκοσι (20) ημερών μετά την ως άνω ενημέρωση τους με την επιφύλαξη βεβαίως των καταδικαστικών αποφάσεων όπου η άσκηση της πειθαρχικής δίωξης είναι υποχρεωτική, να αποφαινούνται αιτιολογημένα για την άσκηση ή μη πειθαρχικής δίωξης σε βάρος του υπαλλήλου.¹⁸¹

ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΚΟΛΑΣΙΜΟΥ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΟΣ (ΥΚ άρ. 115)

Στο άρθρο 115 ΥΚ καθιερώνεται η αυτοτέλεια κολασίμου του πειθαρχικού παραπτώματος και ορίζεται ότι σε περίπτωση αποκατάστασης, απονομής χάριτος ή άρσης με οποιονδήποτε άλλο τρόπο του κολασίμου ή μεταβολής των συνεπειών της ποινικής καταδίκης *δεν αίρεται το πειθαρχικώς κολάσιμο της πράξης*

Με τις νέες διατάξεις, απαλείφθηκε η διάταξη της παρ. 2 του αρ. 115 του ΥΚ σύμφωνα με την οποία «Σε περίπτωση άρσης των συνεπειών της ποινικής καταδίκης, κατά το αρ. 47 του Συντάγματος αίρεται και το πειθαρχικώς κολάσιμο της πράξης», ούτως ώστε να μην συγκρούεται με τη νομολογία του

¹⁸¹ Κατά το άρθρο 114 ΥΚ όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο δεύτερο του Ν. 4057/2012 (ΦΕΚ Α 54 14.3.2012). Βλ. και άρθρο έβδομο "Μεταβατικές διατάξεις" του αυτού νόμου, αντικαταστάθηκε εκ νέου ως άνω με το άρθρο 19 του Ν.4210/2013 (ΦΕΚ Α 254/21.11.2013)

ΣΤΕ, σύμφωνα με την οποία το πειθαρχικώς κολάσιμο της πράξης ή της παράλειψης δεν αίρεται σε περίπτωση αμνηστίας ή απονομής χάριτος καθόσον η « απονεμόμενη χάρη δεν επιφέρει την εξαφάνιση της καταδίκης, υπό την έννοια να θεωρούνται τα αποτελέσματα της ως μη συντελεσθέντα, αλλά απλώς αίρει για το μέλλον τις στερήσεις και ανικανότητες που επήλθαν λόγω της καταδίκης» (ΣΕ 1341/89). Έτσι ο δημόσιος υπάλληλος δεν ανακτά τη θέση του στην περίπτωση που εξέπεσε αυτής λόγω της ποινής της οριστικής παύσης.

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΑ (ΥΚ ΑΡ. 106, 107)

Στοιχεία του πειθαρχικού παραπτώματος είναι : α) Πράξη ή παράλειψη, η οποία συνιστά παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος και αποτελεί την αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος. Το στοιχείο αυτό προϋποθέτει την ιδιότητα του δημόσιου υπάλληλου¹⁸² β) υπαιτιότητα, δηλαδή δόλος ή αμέλεια η οποία συνιστά την υποκειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος γ) Καταλογισμός, ο οποίος υφίσταται όταν η πράξη ή η παράλειψη εξαρτάται θετικά ή αρνητικά από τη βούληση του υπαλλήλου¹⁸³.

Οι γενικές διατάξεις του ποινικού κώδικα βάσει των οποίων αποκλείεται ο καταλογισμός και η υπαιτιότητα τυγχάνουν εφαρμογής και στο πειθαρχικό δίκαιο, με την προϋπόθεση ότι δεν ορίζεται διαφορετικά σε άλλη ρητή διάταξη.¹⁸⁴ Η αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος καθορίζεται από τη διάταξη που το διατυπώνει. Στην περίπτωση όμως που ο καθορισμός της αντικειμενικής υπόστασης είναι αόριστος, όπως η παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος (ΥΚ άρ 107 παρ. 1 εδ. β) ή αναξιοπρεπής συμπεριφορά (ΥΚ άρ 107 παρ. 1 εδ. Ε) απαιτείται η κρίση του πειθαρχικού

¹⁸² Με εξαίρεση τις περιπτώσεις περί πειθαρχικού κολασμού για πράξεις που τελέστηκαν πριν το διορισμό του (ΥΚ άρ. 110 παρ. 5) και λήξεως της πειθαρχικής ευθύνης του, (ΥΚ άρ 113)

¹⁸³ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1193, Σπηλιωτόπουλος Π. Ε. – Χ Χρυσανθάκης, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 86, Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 161

¹⁸⁴ Ναυπλιώτης Ν. Γ, (1978), *Ερμηνεία Κώδικος Δημοσίων Υπαλλήλων, Π.Δ. 611/1977 τομ. Γ' Πειθαρχικόν Δίκαιον*, Αντ. Σάκκουλα, σελ. 10

οργάνου για τον χαρακτηρισμό μιας πράξης ή παράλειψης ως πειθαρχικό παράπτωμα, εφόσον συντρέχουν και τα υπόλοιπα στοιχεία που το συνιστούν.

Σε όλους τους προηγούμενους ΥΚ, (ν. 1811/1951, άρθρο 131, ΠΔ611/1977 αρ 205, 2683/199 αρ 106, 3528/2007 αρ. 106) ορίζεται η έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος «1. Πειθαρχικό παράπτωμα αποτελεί κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που συντελείται με υπαίτια πράξη ή παράλειψη και μπορεί να καταλογισθεί στον υπάλληλο». Το υπαλληλικό καθήκον προσδιορίζεται τόσο από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις, οι εντολές και οδηγίες όσο και από τη συμπεριφορά που πρέπει να τηρεί ο υπάλληλος και εκτός της υπηρεσίας ώστε να μη θίγεται το κύρος αυτής και σε καμία περίπτωση δεν επιβάλλει στον υπάλληλο πράξη ή παράλειψη που να αντίκειται προδήλως στις διατάξεις του Συντάγματος και των νόμων.». Ενόψει της διατύπωσης της έννοιας του πειθαρχικού παραπτώματος στους προϊσχύοντες κώδικες η απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων ήταν ενδεικτική, με το σκεπτικό ότι η παραβατική σε σχέση με το υπαλληλικό καθήκον συμπεριφορά των οργάνων της διοίκησης μπορεί να εκδηλωθεί με ποικίλους τρόπους οι οποίοι δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν και να απαριθμηθούν εκ των προτέρων από το νομοθέτη¹⁸⁵.

Επίσης, ως προς τις διατάξεις δεν ίσχυε το δικαιοϊκό αξίωμα το οποίο διατυπώνεται στο άρθρο 7 παρ. 1 του Συντάγματος «Έγκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται χωρίς νόμο που να ισχύει πριν από την τέλεση της πράξης και να ορίζει τα στοιχεία της» (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), με την έννοια ότι οι σχετικές διατάξεις πρέπει να καθορίζουν ακριβώς τα στοιχεία της πραγματικής και υποκειμενικής υπόστασης κάθε εγκλήματος και της ποινής που αντιστοιχεί σε αυτό¹⁸⁶. Ο χαρακτηρισμός μιας πράξης ή παράλειψης του δημοσίου υπαλλήλου ως πειθαρχικού παραπτώματος ανήκει στην κρίση του πειθαρχικού οργάνου το οποίο καθορίζει τη βαρύτητα του πειθαρχικού παραπτώματος και καθορίζει την ποινή που πρέπει να επιβληθεί.

¹⁸⁵ Αιτιολογική έκθεση Ν. 3528/2007

¹⁸⁶ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 85.

Με τον Ν. 4057/2012 απαλείφεται από το άρθρο 106 του ΥΚ, ο ορισμός του πειθαρχικού παραπτώματος το οποίο περιορίζεται στη λιτή διατύπωση των στοιχείων που το συνιστούν, δηλαδή την υπαιτιότητα και τον καταλογισμό¹⁸⁷. Η παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος αναγορεύεται σε ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα και η απαρίθμηση πλέον των πειθαρχικών παραπτωμάτων είναι περιοριστική, ακολουθώντας τον ως άνω Συνταγματικό κανόνα.

Με τη μεταβολή αυτή σύμφωνα με τη αιτιολογική έκθεση του Ν. 4057/2012 επιδιώκεται η εμπέδωση της συνταγματικής αρχής του κράτους δικαίου στον εξαιρετικά κρίσιμο τομέα του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων και επιλέγεται για το λόγο αυτό η μέθοδος της περιοριστικής απαρίθμησης των πειθαρχικών παραπτωμάτων.

Ωστόσο ο ορισμός του πειθαρχικού παραπτώματος της παράβασης καθήκοντος όπως διατυπώνεται «είναι γενικός και όχι συγκεκριμένος, αυτό δε γιατί από τη φύση του είναι δύσκολο να προσδιορισθούν τα όριά του»¹⁸⁸

Ως προς τα υπόλοιπα πειθαρχικά παραπτώματα δεν επήλθαν σημαντικές αλλαγές. Ενσωματώθηκαν στο άρθρο 107 πειθαρχικά παραπτώματα που ο προηγούμενος ΥΚ είχε περιλάβει στο άρθρο 109 παρ. 2. Επαναδιατυπώθηκαν πειθαρχικά παραπτώματα όπως αυτό της περ. δ «η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών» αναπροσαρμόζοντας στην ουσία τη διάταξη του αρ. 107 παρ. 1 του Ν. 3528/2007, «με σκοπό την αποδοκιμασία και τιμωρία πράξεων ή παραλείψεων του υπαλλήλου που συνδέονται με φαινόμενα διαφθοράς».

Επίσης αναδιατυπώθηκε η διάταξη του αρ. 107 πα. Ιθ του Ν. 3528/2007 ώστε να τιμωρούνται μόνον οι περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες οι στενές

¹⁸⁷ « το πειθαρχικό παράπτωμα συντελείται με υπαίτια πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου που μπορεί να του καταλογισθεί».

¹⁸⁸ Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007), οπ. παρ., σελ. 162

κοινωνικές σχέσεις συνάπτονται με αφορμή το χειρισμό θεμάτων αρμοδιότητας του υπαλλήλου.

Αναπροσαρμόσθηκε η διάταξη της παρ. 2 του Ν 3528/2007 με τη οποία ρυθμίζονται θέματα συμπεριφοράς του δημοσίου υπαλλήλου και ορίζεται ως πειθαρχικό παράπτωμα : «Η αναξιοπρεπή ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας», απαλείφοντας δηλαδή τον προσδιορισμό «χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς συμπεριφοράς» που ίσχυε παλαιότερα και κάνοντας χρήση του όρου «ανάρμοστη» η οποία κατά την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4057/2012 αποτελεί «ειδική εκδήλωση παρανομίας κατά την άσκηση των υπαλληλικών καθηκόντων μη καλυπτόμενη απολύτως από τους όρους αναξιοπρεπή και ανάξια»

Ορίζεται ως ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα η μη έγκαιρη σύνταξη ή η σύνταξη μεροληπτικής έκθεσης αξιολόγησης ή η σύνταξη έκθεσης με κρίσεις ή χαρακτηρισμούς που δεν εξειδικεύονται με αναφορά συγκεκριμένων στοιχείων, η οποία αποβλέπει στην ουσιαστική ενίσχυση της αξιοκρατίας και της ισότητας κατά την αξιολόγηση των υπαλλήλων, διότι ο προϊστάμενος υποχρεούται όχι μόνο να συντάσσει έκθεση αξιολόγησης για τους υφισταμένους του σε χρόνο επίκαιρο και επί τη βάση της αρχής της αμεροληψίας αλλά και να αιτιολογεί με συγκεκριμένες σκέψεις τους τυχόν πολύ καλούς ή κακούς χαρακτηρισμούς του προκειμένου να εξαλειφθούν τα φαινόμενα των στερεότυπων διατυπώσεων που καταστούν την αξιολόγηση εντελώς τυπική και κενή¹⁸⁹.

Ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα ορίζεται «Η παραβίαση της αρχής της ισότητας των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία που ενσωμάτωσε την οδηγία 2006/54/ΕΚ στην ελληνική έννομη τάξη.

Ορίζεται ως ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα η μη τήρηση του ωραρίου από τον υπάλληλο και η παράλειψη του προϊσταμένου να ελέγχει την τήρηση του.

¹⁸⁹ Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4057/2012

Η εξαιρετικώς σοβαρή απείθεια που προβλεπόταν από το αρ. 109 παρ. 2ζ του Ν. 3528/2007 διαχωρίστηκε σε σοβαρή απείθεια (παρ. 1θ) και απλή απείθεια (παρ.1 κστ.).

Με τις διατάξεις της παρ.6 περ.2 και 3 του άρθρου 25 του Ν.4203/2013 (ΦΕΚ Α 235 1.11.2013) προστέθηκε το νέο πειθαρχικό παράπτωμα της άρνησης εκ μέρους των δ.υ. να απογραφούν. Η ρύθμιση αυτή είναι ενδεικτική της αδυναμίας να προσδιορισθεί επακριβώς και εκ των προτέρων η αντικειμενική υπόσταση του συνόλου των πειθαρχικών παραπτωμάτων που μπορούν να διαπραχθούν κατά την άσκηση του υπαλληλικού καθήκοντος, από το δ.υ. Η ανωτέρω προσθήκη στις διατάξεις του αρ. 107 του ΥΚ εν προκειμένω εκφράζει την βούληση της κυβέρνησης να «πειθαρχικοποιήσει» εκ των υστέρων μια υπαλληλική συμπεριφορά, η οποία δεν μπορεί να ενταχθεί στην ευρεία έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος της παράβασης καθήκοντος και να «συνετίσει» τους διοικητικούς υπαλλήλους των πανεπιστημίων ώστε να εφαρμοσθεί η σχετική με τη διαθεσιμότητα των δ.υ., πολιτική, απρόσκοπτα.

Τα υπόλοιπα πειθαρχικά παραπτώματα που ορίζονταν στο Ν. 3528/2007 ορίζονται ως τέτοια και στον νέο νόμο 4057/2012.

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΕΣ ΠΟΙΝΕΣ (αρ. 109 ΥΚ)

Οι ποινές που ορίζονται στο νέο κώδικα έχουν τροποποιηθεί επί το αυστηρότερο, έχουν προστεθεί νέες ποινές και προβλέπεται σε ορισμένα παραπτώματα πέραν της επιμέτρησης της πειθαρχικής ποινής και η επιβολή προστίμου. Η σημαντικότερη όμως αλλαγή είναι ότι πλέον η ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί κατά τη κρίση πάντα του πειθαρχικού συμβουλίου για οποιοδήποτε παράπτωμα. Ο προϊσχύσας ΥΚ όριζε ότι η εσχάτη των πειθαρχικών ποινών ήταν δυνατό να επιβληθεί για συγκεκριμένα

παραπτώματα περιοριστικώς απαριθμούμενα¹⁹⁰. Οι ποινές όπως ισχύουν σήμερα κατατάσσονται κατά σειρά βαρύτητας και έχουν ως ακολούθως :

- α) η έγγραφη επίπληξη, η οποία προβλέπονταν και σε όλους τους προηγούμενους ΥΚ.
- β) Η ποινή του προστίμου των αποδοχών έως δώδεκα (12) μήνες. Σύμφωνα με τις προϊσχύουσες διατάξεις προβλέπονταν η ποινή του προστίμου των αποδοχών μέχρι τρεις (3) μήνες.
- γ) Η στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου από ένα (1) έως πέντε (5) έτη. Η συγκεκριμένη ποινή προβλέπεται για πρώτη φορά.
- δ) Η αφαίρεση της άσκησης των καθηκόντων προϊστάμενου οργανικής μονάδος οποιουδήποτε επιπέδου, η οποία αποτελεί νέα ποινή
- ε) Η ποινή του υποβιβασμού έως δύο βαθμούς, αντί ενός που ίσχυε προηγούμενα.
- ζ) Η προσωρινή παύση από τρεις (3) έως δώδεκα (12) μήνες με πλήρη στέρηση των αποδοχών. Το ανώτερο όριο που προβλέπονταν από τον προϊσχύσαντα ΥΚ ήταν έξι (6) μήνες.
- η) Η οριστική παύση.

Προστέθηκε νέα διάταξη στο αρ. 109 ΥΚ σύμφωνα με την οποία όταν επιβάλλονται οι ως άνω (γ) έως (ζ) και συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις το πειθαρχικό συμβούλιο κατά διακριτική ευχέρεια έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει επιπλέον διοικητική κύρωση από 3.000 έως 30.000 ευρώ. Επίσης όταν επιβάλλεται η ποινή της οριστικής παύσης για τα παραπτώματα των παρ. 1(δ) και 1(ε) του άρθρου 107 και αυτά σχετίζονται με οικονομικό αντικείμενο το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί επιβάλλει επιπλέον και διοικητική κύρωση από 10.000 έως 100.000 ευρώ.

¹⁹⁰ άρ. 107, παρ. 1, ΥΚ/2007 : α) πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία, β) παράβαση καθήκοντος κατά τον ΠΚ ή άλλους ειδικούς νόμους, γ) αποδοχή οποιασδήποτε υλικής εύνοιας ή ανταλλάγματος για το χειρισμό υπόθεσης από υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του, δ) χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπή ή ανάξια για υπάλληλο διαγωγή εντός ή εκτός υπηρεσίας ε) παραβίαση των απορρήτων της υπηρεσίας κατά τις κείμενες διατάξεις στ) αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των υπηρεσιακών καθηκόντων πάνω από 22 συνεχείς εργάσιμες ημέρες ή πάνω από 30 ημέρες σε διάστημα ενός (1) έτους, ζ) η εξαιρετικώς σοβαρή απείθεια, η) άμεση ή μέσω τρίτου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί η αρχή στην οποία υπάγεται, θ) εμμονή σε άρνηση προσέλευσης για εξέταση από υγειονομική επιτροπή σύμφωνα με τα οριζόμενα στον ΥΚ άρ. 10)

Περαιτέρω, στην παρ. 4 του αρ. 109 ορίζεται ότι η ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί στους υπαλλήλους που «υποτροπιάζουν πειθαρχικά» και συγκεκριμένα: α) εάν κατά την προηγούμενη της διάπραξης του πειθαρχικού παραπτώματος πενταετίας είχαν επιβληθεί στον υπάλληλο τρεις (3) τουλάχιστον πειθαρχικές ποινές ανώτερες του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός (για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα) και β) εάν κατά την προηγούμενη της διάπραξης του πειθαρχικού παραπτώματος τριετία του είχε επιβληθεί ποινή ανώτερη του προστίμου των αποδοχών ενός (1) μηνός για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα τα προηγούμενα τρία (3) χρόνια. Το χρονικό διάστημα εντός του οποίου υπολογίζονταν η υποτροπή του υπαλλήλου, σύμφωνα με τις προϊσχύουσες διατάξεις, ήταν η διετία και το ένα έτος, αντίστοιχα, για τις ανωτέρω περιπτώσεις.

Με τις νέες διατάξεις επιχειρείται η αντιστοιχία παραπτώματων και ποινών για τα οποία ορίζεται η κατώτερη ποινή που δύναται να επιβληθεί,¹⁹¹ με σκοπό την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Ωστόσο αυτό δεν επιτυγχάνεται σε πλήρη βαθμό, με αποτέλεσμα ο πειθαρχικός προϊστάμενος να έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια αφενός ως προς την επιμέτρηση της ποινής ανάλογα με, την κατά την κρίση του, βαρύτητα του παραπτώματος και αφετέρου ως προς την επιβολή οποιασδήποτε ποινής για οποιοδήποτε παράπτωμα, με την εξαίρεση αυτών των παραπτώματων για τα οποία καθορίζεται η κατώτατη ποινή που μπορεί να επιβληθεί. Πάντως στο ίδιο άρθρο του ΥΚ προβλέπεται ότι για την επιβολή οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής σε υπάλληλο πρέπει να συνεκτιμώνται οι ιδιαίτερες συνθήκες τέλεσης του παραπτώματος, η εν γένει προσωπικότητά του καθώς και η υπηρεσιακή του εικόνα όπως προκύπτει από το προσωπικό του μητρώο τηρουμένης πάντα της αρχής της αναλογικότητας (αρ. 109 παρ. 2 ΥΚ). «Εξάλλου κατά πάγια αρχή του

¹⁹¹ αρ. 109 παρ. 5 α «για τα παραπτώματα των περ. α', γ', δ', θ', ι' της παρ. 1 του άρθρου 107 δεν μπορεί να επιβληθεί κατώτερη του υποβιβασμού και παρ. 5β «για τα παραπτώματα των περ. ιδ', ιε', ιστ', ιη', ιθ', κα', κβ', κδ', της παρ. 1 του άρθρου 107 δεν μπορεί να επιβληθεί κατώτερη προστίμου.

πειθαρχικού δικαίου οι διατάξεις του προβλέπουν ποινές δεν επιδέχονται διασταλτική ερμηνεία ή εφαρμογή (ΣΕ 2579/1966)¹⁹²

ΠΑΡΑΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΩΝ (αρ. 112 ΥΚ)

Με τις νέες διατάξεις αυξάνονται σημαντικά τα όρια παραγραφής των πειθαρχικών παραπτώματων. Τα σοβαρά παραπτώματα τα οποία και επισύρουν την ποινή του υποβιβασμού παραγράφονται μετά την πάροδο επταετίας. Στις δε περιπτώσεις που ο υπάλληλος κληθεί σε απολογία ή παραπεμφθεί στο πειθαρχικό συμβούλιο –οπότε διακόπτεται η παραγραφή- ο συνολικός χρόνος παραγραφής μέχρι την έκδοση πρωτοβάθμιας πειθαρχικής απόφασης δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 7 έτη, αντί τα 3 που ορίζονταν στο προηγούμενο ΥΚ. Όσον αφορά τα «βαριά» πειθαρχικά παραπτώματα ¹⁹³η έκδοση τα πρωτοβάθμιας πειθαρχικής απόφασης δεν μπορεί να υπερβεί τα δέκα (10) έτη. Όλα τα υπόλοιπα πειθαρχικά παραπτώματα παραγράφονται σε πέντε(5) έτη, αντί δύο (2), όπως ίσχυε, από την ημέρα που διαπράχθηκαν, όμως για το παράπτωμα της απόκτηση αθέμιτου οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος αρ107 παρ.1 η παραγραφή αρχίζει όχι από την τέλεση του παραπτώματος αλλά από την ημερομηνία κατά την οποία περιήλθε σε γνώση της τέλεσής του από τον πειθαρχικώς προϊστάμενο Η αύξηση των χρόνων παραγραφής των πειθαρχικών αδικημάτων θα μπορούσε κατ αρχήν να χαρακτηριστεί ως θετική καθόσον παραγράφονται σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα μέσα στο δυστυχώς δυσλειτουργικό πλαίσιο απονομής δικαιοσύνης λόγω υπερβολικών καθυστερήσεων στην εκκδίκηση των σχετικών υποθέσεων Όμως η επιτάχυνση στην απονομή της δικαιοσύνης συναρτάται απόλυτα με την αναδιοργάνωση των ελληνικών δικαστηρίων ή πιθανώς με την κατά παρέκκλιση εκδίκηση υπαλληλικών προσφυγών για πειθαρχικά θέματα προκειμένου να «εκκαθαρισθεί», σύμφωνα με το πνεύμα του νομοθέτη αλλά και των πολιτικών ιθυνόντων, ο δημόσιος τομέας από τους επίορκους. Και τελικώς το θύμα είναι ο διωκόμενος υπάλληλος ο οποίος κατά

¹⁹² Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 88 και Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1255

¹⁹³ ΥΚ αρ. 107 παρ. 1 περ. α', γ', δ', θ', και ι'

το μεγαλύτερο μέρος της επαγγελματικής του ζωής θα είναι εμπλεγμένος σε μια καφκικού τύπου διαδικασία απόδειξης της αθωότητάς του.

2.3. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΚΗΣ

Η πειθαρχική διαδικασία διέπεται από ένα σύνολο κανόνων οι οποίοι ρυθμίζουν τον τρόπο απονομής της δικαιοσύνης. Αυτοί οι κανόνες αποτελούν ένα πλέγμα δικονομικών εγγυήσεων διεξαγωγής της πειθαρχικής δίκης οι οποίοι αποσκοπούν στην εξασφάλιση της συνέχειας και της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας αλλά και στην προστασία του διωκόμενου δημόσιου υπαλλήλου. Στο πλαίσιο της πειθαρχικής διαδικασίας καθορίζονται:

α) τα πειθαρχικά όργανα τα οποία έχουν ένα διευρυμένο δικαιοδοτικό ρόλο καθόσον είναι αρμόδια για την άσκηση της πειθαρχικής δίωξης κατά κανόνα αυτεπαγγέλτως, την διακρίβωση τέλεσης του πειθαρχικού παραπτώματος, την επιβολή ποινής και την εκτέλεση της απόφασης. Η δίωξη και η τιμωρία του πειθαρχικού παραπτώματος είναι καθήκον για τον πειθαρχικό δικαστή δηλαδή αποτελεί άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας. Κατ' εξαίρεση για παραπτώματα που θα επέσυραν την ποινή της έγγραφης επίπληξης η δίωξη απόκειται στη διακριτική ευχέρεια των πειθαρχικών οργάνων, τα οποία λαμβάνουν υπόψη αφενός το συμφέρον της υπηρεσίας και αφ' ετέρου τις συνθήκες διάπραξης του και την υπηρεσιακή γενικώς διαγωγή του υπαλλήλου (ΥΚ άρ 110). Η παράλειψη άσκησης πειθαρχικής δίωξης συνιστά ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα (ΥΚ άρ. 107 παρ. 1 (κδ)).

β) Οι πράξεις που πρέπει να αναληφθούν σε προπαρασκευαστικό και εκτελεστικό επίπεδο τόσο από την πλευρά της διοίκησης και των πειθαρχικών οργάνων της όσο και από την πλευρά του διωκόμενου υπαλλήλου.

Η προστασία του διωκόμενου υπαλλήλου διασφαλίζεται με την προσαρμογή της πειθαρχικής διαδικασίας προς την ποινική δικονομία με την κύρια μέσα α) την διαδικασία εξακρίβωσης της τέλεσης του πειθαρχικού παραπτώματος, β) την δυνατότητα υπεράσπισης του διωκόμενου υπαλλήλου και γ) τη διασφάλιση της αμερόληπτης κρίσης των οργάνων.¹⁹⁴ Περαιτέρω, οι δικονομικές εγγυήσεις της πειθαρχικής διαδικασίας αναδεικνύονται με την διάκριση αυτής σε δύο στάδια το στάδιο της προδικασίας και το στάδιο της εκδίκασης της υπόθεσης.

2.3.1. ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥΣ (ΥΚ άρ. 116, 117, 118)

Πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους ασκούν: α) οι πειθαρχικώς προϊστάμενοί τους, β) το διοικητικό συμβούλιο ΝΠΔΔ για τους υπαλλήλους του νομικού προσώπου, γ) το πειθαρχικό συμβούλιο του οικείου φορέα, δ) το πειθαρχικό συμβούλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης,¹⁹⁵ ε) το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, στ) ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ζ), το διοικητικό εφετείο και η) το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Ο ΥΚ περιλαμβάνει στα αρμόδια για την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας όργανα, το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Διοικητικό Εφετείο, τα οποία, όμως, σύμφωνα με το Σύνταγμα ασκούν δικαστικό έλεγχο πράξεων των πειθαρχικών οργάνων της διοίκησης, παρέχοντας δικαστική προστασία στο

¹⁹⁴ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 91

¹⁹⁵ ΥΚ άρ 117 παρ. 4 «4. Πειθαρχική εξουσία μπορεί να ασκεί και ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: α) στους υπαλλήλους του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για ανάρμοστη συμπεριφορά προς τους πολίτες, αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτηση τους, μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους, άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.), παράλειψη ανάρτησης ή πλημμελή ανάρτηση πράξεων που προβλέπονται από την παρ. 4 του άρθρου 2 του ν. 3861/2010 και μη εφαρμογή των περί απλούστευσης των διαδικασιών και καταπολέμησης της γραφειοκρατίας διατάξεων, β) στους υπαλλήλους των Κ.Ε.Π. για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα. Ειδικά για τους υπαλλήλους των Κ.Ε.Π. που ανήκουν στους ΟΤΑ ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μπορεί να ασκεί πειθαρχική δίωξη ενώπιον του αρμοδίου οργάνου κατά την κείμενη νομοθεσία."

διωκόμενο και για το λόγο αυτό η ένταξή τους στα πειθαρχικά όργανα της διοίκησης είναι εσφαλμένη και δημιουργεί σύγχυση¹⁹⁶.

Τα πειθαρχικά όργανα διακρίνονται σε μονομελή και συλλογικά. Μονομελή είναι οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι¹⁹⁷ και συλλογικά όργανα είναι α) τα πειθαρχικά συμβούλια και β) το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο.

ΜΟΝΟΜΕΛΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Αρμόδιος πειθαρχικώς προϊστάμενος (ΥΚ άρ. 118) είναι εκείνος στον οποίο υπάγεται οργανικά ο υπάλληλος κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος και εφόσον το πειθαρχικό παράπτωμα σχετίζεται με την άσκηση καθηκόντων του στην υπηρεσία αυτή. Οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι επιλαμβάνονται αυτεπαγγέλτως, η δε αρμοδιότητά τους είναι αμεταβίβαστη, εκτός εάν προβλέπεται διαφορετικά από διάταξη νόμου. Εάν κρίνουν ότι το παράπτωμα επισύρει ποινή ανώτερη της αρμοδιότητάς τους παραπέμπουν σε ανώτερο αυτών πειθαρχικό προϊστάμενο. Η παραπομπή μπορεί να επαναληφθεί μέχρι τον Υπουργό, ο οποίος για τον ίδιο λόγο παραπέμπει την υπόθεση στο πειθαρχικό συμβούλιο (ΥΚ άρ.118 παρ.6 και άρ. 123 παρ. 1).

¹⁹⁶ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 91

¹⁹⁷ ΥΚ Άρ. 117"1. Πειθαρχικώς προϊστάμενοι των υπαλλήλων των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα τους είναι: α) ο Υπουργός, β) ο Γενικός Γραμματέας Υπουργείου ή Γενικής Γραμματείας, γ) ο Γενικός Γραμματέας αυτοτελούς υπηρεσίας, δ) ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ε) ο Ειδικός Γραμματέας, στ) ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ζ) ο προϊστάμενος γενικής διεύθυνσης, η) ο προϊστάμενος διεύθυνσης. 2. Επίσης πειθαρχικώς προϊστάμενοι είναι: α) Ο αρχηγός των ενόπλων δυνάμεων και οι αρχηγοί του στρατού, του ναυτικού και της αεροπορίας, των σωμάτων ασφαλείας και του λιμενικού σώματος για τους πολιτικούς υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς. β) Οι διοικητές μονάδων και σχολών των ενόπλων δυνάμεων, των σωμάτων ασφαλείας και του λιμενικού σώματος για τους πολιτικούς υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς. γ) Οι διευθυντές καταστημάτων ή οι προϊστάμενοι υπηρεσιών εφόσον είναι ανώτατοι ή ανώτεροι αξιωματικοί, για τους πολιτικούς υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς. δ) Ο διοικητής του Αγίου Όρους για όλους τους πολιτικούς υπαλλήλους που υπάγονται στην αρμοδιότητα του. ε) Ο πρόεδρος ή ο επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής για τους υπαλλήλους της. 3. Πειθαρχικώς προϊστάμενοι για τους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου είναι: α) Ο διοικητής ή ο πρόεδρος του συλλογικού οργάνου, ο οποίος ασκεί διοίκηση, ο υποδιοικητής, ο γενικός γραμματέας ή ο αναπληρωτής γενικός γραμματέας, για όλους τους υπαλλήλους του νομικού προσώπου. β) Ο πρόεδρος της Ακαδημίας Αθηνών για τους υπαλλήλους της. γ) Ο πρύτανης ΑΕΙ για όλους τους υπαλλήλους αυτού και ο κοσμήτορας σχολής ΑΕΙ για τους υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτόν. δ) Ο προϊστάμενος γενικής διεύθυνσης ή ο προϊστάμενος διεύθυνσης για τους υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς.

Εάν επίσης έχουν επιληφθεί περισσότεροι του ενός πειθαρχικώς προϊστάμενοι η πειθαρχική διαδικασία συνεχίζεται μόνο από εκείνον που κάλεσε πρώτος σε απολογία τον υπάλληλο. Εφόσον δεν έχει εκδοθεί πειθαρχική απόφαση οι ανώτεροι πειθαρχικώς προϊστάμενοι διατηρούν το δικαίωμα να ζητήσουν την παραπομπή σε αυτούς της πειθαρχικής απόφασης.

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΣ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ

Στην ουσία αυξάνονται και κλιμακώνονται οι ποινές που μπορούν να επιβληθούν από τους πειθαρχικώς προϊστάμενους. Όλοι οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι μπορούν να επιβάλλουν την ποινή της έγγραφης επίπληξης. Περαιτέρω: ο Υπουργός όπως και τα Διοικητικά Συμβούλια των ΝΠΔΔ (ΥΚ άρ. 119), μπορούν να επιβάλλουν την ποινή του προστίμου έως και τις αποδοχές τριών (3) μηνών αντί του ενός (1) που προέβλεπε ο προηγούμενος ΥΚ. Ο γενικός γραμματέας, ο ειδικός γραμματέας ο Ελεγκτής νομιμότητας έως και τις αποδοχές δύο (2) μηνών, ο Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης έως και τα δύο τρίτα (2/3) των μηνιαίων αποδοχών, ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης έως και το ένα τέταρτο (1/4) των μηνιαίων αποδοχών. Προβλέπεται αύξηση των ορίων των ποινών που μπορούν να επιβάλλουν και για τους λοιπούς πειθαρχικώς προϊστάμενους.

Η αρμοδιότητα των πειθαρχικώς προϊσταμένων περιλαμβάνει α) την άσκηση της πειθαρχικής δίωξης (δηλαδή διενέργεια προανάκρισης και ανάκρισης) β) τη λήξη της πειθαρχικής δίωξης ή εφόσον το πειθαρχικό παράπτωμα κατά την κρίση του πειθαρχικώς προϊστάμενου επισύρει ποινή της αρμοδιότητάς του την κλήση σε απολογία και την εκδίκαση της υπόθεσης.

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ (ΥΚ άρθρο 146B)

Σύμφωνα με τους προϊσχύοντες ΥΚ οι πειθαρχικές υποθέσεις εκδικάζονταν από τα υπηρεσιακά συμβούλια των οποίων οι αρμοδιότητες δεν ήταν αμιγώς

πειθαρχικές αλλά επιλαμβάνονταν θεμάτων της εν γένει υπηρεσιακής κατάστασης των δ.υ. Η σύνθεσή τους δεν προέβλεπε τη συμμετοχή δικαστικών λειτουργών, ενώ συμμετείχαν σε αυτά εκπρόσωποι της υπηρεσίας του διωκόμενου υπαλλήλου αλλά και αιρετοί εκπρόσωποι των δημοσίων υπαλλήλων.

Κατά τον Αγγελόπουλο η πειθαρχική εξουσία «ασκείται κατά το συλλογικό σύστημα από πολυμελή συμβούλια οργανωμένα κατά το μάλλον ή ήττον δικαστικώς, [και τα οποία] παρέχουν μείζονες εγγυήσεις ασφαλούς και δίκαιης κρίσης, απαραίτητης για την διασφάλιση του θεσμού της μονιμότητας». Σε αντίθετη περίπτωση δεν μπορεί να υπάρξει «περιορισμός των περί τας παύσεις των δημοσίων υπαλλήλων ενδεχομένων αυθαιρεσιών της εκτελεστικής εξουσίας», εφόσον δεν αφαιρείται από αυτήν «η ανωτέρα πειθαρχική δικαιοδοσία και ιδιαίτερα το δικαίωμα του αποφαινέσθαι περί της οριστικής ένεκα πειθαρχικών παραπτωμάτων αποβολής υπό της υπηρεσίας».¹⁹⁸ Ειδικότερα ως προς την άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας, τα υπηρεσιακά συμβούλια πρέπει να προβλέπονται από τη νομοθεσία κατά τρόπο πάγιο και όχι να συστήνονται κατά περίπτωση για να κρίνουν ορισμένη υπόθεση. Γίνεται δεκτό ότι μέλη των υπηρεσιακών συμβουλίων μπορούν να είναι αντί για τους τακτικούς δημοσίους υπαλλήλους και δικαστικοί λειτουργοί.¹⁹⁹

Για πρώτη φορά προβλέπεται, η σύσταση πειθαρχικών συμβουλίων με αποκλειστική αρμοδιότητα την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας στους υπαλλήλους που υπάγονται στις ρυθμίσεις του Ν. 4057/2012. Πλέον οι νέες διατάξεις 4057/2012, 4152/2013 4210/2013) ορίζουν ότι στα συμβούλια συμμετέχουν ανώτεροι δικαστικοί λειτουργοί και μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, με σκοπό την αποτελεσματική αντιμετώπιση των νομικών ζητημάτων που ανακύπτουν κατά την εξέταση των πειθαρχικών υποθέσεων αλλά και την διασφάλιση της αμεροληψίας και της ουδετερότητας των πειθαρχικών συμβουλίων με την συμμετοχή σε αυτά προϊσταμένων Διευθύνσεων οι οποίοι δεν προέρχονται από τις υπηρεσίες ή τους φορείς που

¹⁹⁸ Αγγελόπουλος Θ., (1913-1914), *οπ. παρ.*, σελ. 274

¹⁹⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 20

υπάγονται οι διωκόμενοι υπάλληλοι. Επίσης, δεν συμμετέχουν πλέον στα πειθαρχικά συμβούλια εκπρόσωποι των συνδικαλιστικών φορέων των δημοσίων υπαλλήλων. Η μη συμμετοχή εκπροσώπων των σωματείων των εργαζομένων έχει κριθεί από πρόσφατη σχετική νομολογία του ΣΤΕ ότι δεν είναι αντισυνταγματική²⁰⁰. Στο πλαίσιο των συζητήσεων για την αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων έχουν, ωστόσο, διατυπωθεί επιφυλάξεις για τη σύνθεση των νέων πειθαρχικών συμβουλίων, κυρίως ως προς το ότι καθίστανται αποκομμένα και στεγανοποιημένα από την πραγματική λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας, καθόσον τα αποστερούν από ανθρώπους της διοίκησης.

Συγκεκριμένα, τα πειθαρχικά συμβούλια είναι τριμελή και αποτελούνται από:

α) α) Τον Πρόεδρο, ο οποίος είναι πάρεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή εφέτης ή πρόεδρος πρωτοδικών ή πρωτοδίκης των διοικητικών ή των πολιτικών δικαστηρίων ή εισαγγελέας ή αντεισαγγελέας εφετών ή εισαγγελέας ή αντεισαγγελέας πρωτοδικών με τον αναπληρωτή του, οι οποίοι υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του οικείου δικαστηρίου ή από τον προϊστάμενο της οικείας εισαγγελίας.»²⁰¹

β) Ένα (1) μέλος, ο οποίος είναι πάρεδρος ή δικαστικός αντιπρόσωπος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με τον αναπληρωτή του, οι οποίοι υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

γ) Ένα (1) μέλος, ο οποίος είναι μόνιμος υπάλληλος, προϊστάμενος διεύθυνσης Υπουργείου, Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Περιφέρειας ή Ν.Π.Δ.Δ., με τον αναπληρωτή του, οι οποίοι δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα του οργάνου που εκδίδει την απόφαση σύστασης του συμβουλίου της παραγράφου 1. Οι προϊστάμενοι διευθύνσεων υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου ύστερα από κλήρωση

²⁰⁰ ΣΕ 4662/2012, σκ 18

²⁰¹ Η περ.α' όπως προστέθηκε με την υποπαρ.ΣΤ.1 της παραγράφου ΣΤ του άρθρου πρώτου του Ν.4152/2013,ΦΕΚ Α 107/9.5.2013, όριζε ότι ως αναπληρωτής του Προέδρου του Πειθαρχικού Συμβουλίου μπορεί να ορίζεται συνταξιούχος δικαστικός λειτουργός, αντικαταστάθηκε ως άνω με τη παρ.3 του άρθρου 18 του Ν.4210/2013 (ΦΕΚ Α 254 21.11.2013)

που γίνεται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στην παράγραφο 9 του παρόντος και υπηρετούν στην έδρα του αρμόδιου πειθαρχικού συμβουλίου²⁰².

ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ (ΥΚ άρ. 146 Α).

Το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο λειτουργεί σε δύο τμήματα με πενταμελή σύνθεση το καθένα ²⁰³:

α) Έναν (1) Αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ως Πρόεδρο, που υποδεικνύεται από τον Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

β) Τέσσερις (4) Νομικούς Συμβούλους του Κράτους με ισάριθμους αναπληρωτές τους, που υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

γ) Δύο (2) εν ενεργεία προϊσταμένους γενικών διευθύνσεων του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με δύο (2) αναπληρωτές τους εν ενεργεία προϊσταμένους γενικών διευθύνσεων ή διευθύνσεων του ίδιου Υπουργείου. Όλα τα ανωτέρω μέλη ορίζονται από τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

δ) Τον προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης που είναι αρμόδια για θέματα προσωπικού του Υπουργείου στο οποίο υπάγεται η υπηρεσία ή το οποίο

²⁰² Σύμφωνα με το άρ. 5 παρ. 4 του Ν. 4057/2012 Τα πειθαρχικά συμβούλια των Περιφερειών είναι αρμόδια και για το προσωπικό των Δήμων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών. Στην περίπτωση αυτή, ως τρίτο μέλος, προερχόμενο από τη Διοίκηση, μετέχει προϊστάμενος Διεύθυνσης Δήμου της Περιφερειακής Ενότητας στην οποία έχει έδρα η οικεία Περιφέρεια)

²⁰³ Για τις πειθαρχικές υποθέσεις των υπαλλήλων των Δήμων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών, λειτουργεί και τρίτο τμήμα του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου (άρθρο πέμπτο, παρ. 3 Ν. 4057/2007), αποτελούμενο από: Α) Τον Πρόεδρο του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου με τον αναπληρωτή του, αντιπρόεδρο ή νομικό σύμβουλο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Β) Δύο (2) Νομικούς Συμβούλους του Κράτους με τους αναπληρωτές τους, επιπλέον των μετεχόντων στα άλλα δύο τμήματα του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, Γ) Δύο (2) Προϊσταμένους Γενικών Διευθύνσεων Δήμων από τις Περιφερειακές Ενότητες της Περιφέρειας Αττικής, πλην της Περιφερειακής Ενότητας Νήσων, με τους αναπληρωτές τους, οι οποίοι υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, ύστερα από κλήρωση, κατ' ανάλογη εφαρμογή της παρ. 9 του άρθρου 146B

εποπτεύει την υπηρεσία ή το Ν.Π.Δ.Δ. όπου διαπράχθηκε το πειθαρχικό παράπτωμα, με αναπληρωτή του άλλο προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης του ίδιου ως άνω Υπουργείου, οριζόμενους πριν από την έναρξη της θητείας με απόφαση του οικείου Υπουργού.

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ (ΥΚ αρ. 120)

Τα πειθαρχικά συμβούλια μπορεί να επιβάλλουν οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή. Η αρμοδιότητες των πειθαρχικών συμβουλίων στο στάδιο της προδικασίας συνίστανται στην κλήση σε απολογία του υπαλλήλου και τη διενέργεια συμπληρωματικής ανάκρισης εάν κριθεί ως αναγκαία και στο στάδιο της εκδίκασης της υπόθεσης (κύριας διαδικασίας), είναι αρμόδια για το σχηματισμό κρίσης και την έκδοση της πειθαρχικής απόφασης.

Ασκούν την αρμοδιότητά τους μόνο μετά από παραπομπή της υπόθεσης σε αυτά από τον Υπουργό²⁰⁴ και ακολούθως κρίνουν την πειθαρχική υπόθεση σε πρώτο βαθμό. Κρίνουν και σε δεύτερο βαθμό ύστερα από άσκηση ένστασης κατά πειθαρχικών αποφάσεων των πειθαρχικώς προϊσταμένων και μπορούν να επιβάλλουν οποιαδήποτε ποινή .

Το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό συμβούλιο αποφαινεται σε δεύτερο βαθμό ύστερα από ένσταση κατά αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων και σε πρώτο βαθμό για την εκδίκαση του παραπτώματος της υπαίτιας παράβασης από τα μέλη του πειθαρχικού συμβουλίου που δεν είναι δικαστές των προθεσμιών για την ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας εντός διμήνου από τα μονομελή πειθαρχικά όργανα και το αργότερο εντός τετραμήνου από τα πειθαρχικά συμβούλια. Το Δευτεροβάθμιο πειθαρχικό Συμβούλιο είναι το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο των ανώτατων υπαλλήλων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, το οποίο κρίνει τις υποθέσεις τους σε πρώτο και τελευταίο βαθμό

²⁰⁴ Η παραπομπή είναι υποχρεωτική όταν υπάρχει αιτιολογημένη πρόταση της αρμόδιας υπηρεσίας.(ΥΚ αρ. 123)

2.3.2. Η ΠΡΟΔΙΚΑΣΙΑ

Το στάδιο της προδικασίας περιλαμβάνει:

α) *Την διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης (ΥΚ άρ. 125)*, δηλαδή την άτυπη συλλογή και καταγραφή στοιχείων για να διαπιστωθεί η τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος και οι συνθήκες τέλεσής του, η οποία διεξάγεται από τον πειθαρχικώς προϊστάμενο του υπάλληλου.

Ο χαρακτήρας αυτής της διαδικασίας είναι άτυπος και για το λόγο αυτό δεν τηρούνται οι τύποι της αποδεικτικής διαδικασίας και ιδίως αυτοί που αφορούν τις ανακριτικές πράξεις. Η εξέταση μαρτύρων ανωμοτί είναι νόμιμη.²⁰⁵ Η προκαταρκτική εξέταση δεν σηματοδοτεί την έναρξη της πειθαρχικής δίωξης και ο ενεχόμενος υπάλληλος δεν υφίσταται συνέπειες.

Για πρώτη φορά –και ορθά- προβλέπεται με τις νέες διατάξεις, συγκεκριμένη προθεσμία ενός (1) μήνα για την περάτωση της προκαταρκτικής έρευνας η οποία αρχίζει από την ημερομηνία που ο πειθαρχικώς προϊστάμενος έλαβε γνώση των περιστατικών που συνιστούν πειθαρχικό παράπτωμα. Μετά την ολοκλήρωση της προκαταρκτικής εξέτασης εάν ο ενεργών αυτή κρίνει βάσει της έρευνάς του ότι η υπόθεση χρειάζεται περισσότερη διερεύνηση διατάσσει την ενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης (ΕΔΕ) (Βλ. παρακάτω επόμενη παράγραφο), διαφορετικά εάν κρίνει ότι δεν υφίσταται περίπτωση πειθαρχικής δίωξης τερματίζει τη διαδικασία συντάσσοντας αιτιολογημένη σχετική έκθεση.

Η αιτιολογία αποτελεί ουσιώδη τύπο της ως άνω έκθεσης, επί ποινή ακυρότητας. Εάν κρίνει ότι έχει διαπραχθεί πειθαρχικό παράπτωμα το οποίο τιμωρείται με ποινή της αρμοδιότητάς του καλεί τον υπάλληλο σε απολογία, διαφορετικά εάν κρίνει ότι έχει τελεστεί πειθαρχικό παράπτωμα το οποίο επισύρει ποινή μεγαλύτερη της αρμοδιότητάς του παραπέμπει την υπόθεση σε οποιοδήποτε ανώτερο αυτού πειθαρχικώς προϊστάμενο μέχρι και τον υπουργό ή και το ΔΣ του ΝΠΔΔ αν πρόκειται για υπάλληλο ΝΠΔΔ ή στο

²⁰⁵ Τ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.* σελ. 1347

πειθαρχικό συμβούλιο του ΥΔΜΗΔ για τους υπαλλήλους των ΚΕΠ ή δημοσίων υπαλλήλων για το πειθαρχικό παράπτωμα της ανάρμοστης συμπεριφοράς προς τους πολίτες κλπ (παρ. 4 άρ. 117 ΥΚ)

Β) Την Ένορκη διοικητική εξέταση (ΕΔΕ) (ΥΚ άρ 126), η οποία διενεργείται όταν υπάρχουν σοβαρές υπόνοιες ή σαφείς ενδείξεις για τη διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος, επιτρέπεται δε να ενεργηθεί μόνο όταν την προβλέπει ρητά ο νόμος (Σ. άρ. 13 παρ. 5 «Κανένας όρκος δεν επιβάλλεται χωρίς νόμο, που ορίζει και τον τύπο του»,²⁰⁶ διότι η εξέταση των μαρτύρων είναι ένορκη, ενεργείται όπως προβλέπει ο ΚΠΔ(άρ 218 επ)» και υπέχουν ευθύνη για ότι καταθέσουν. Η εξέταση αυτή αποσκοπεί στη συλλογή (όχι άτυπη) στοιχείων για τη διαπίστωση τέλεσης πειθαρχικού παραπτώματος και τον προσδιορισμό των προσώπων που τυχόν ευθύνονται καθώς και στην διερεύνηση των συνθηκών κάτω από τις οποίες αυτό έχει τελεστεί. Η ΕΔΕ, δεν συνιστά έναρξη της πειθαρχικής δίωξης, «αποτελεί όμως ανακριτική μέθοδο μεταξύ της προκαταρκτικής εξέτασης(ΥΚ άρ. 125) και της πειθαρχικής ανάκρισης (ΥΚ Άρ127)²⁰⁷. Ο διωκόμενος υπάλληλος καλείται υποχρεωτικά σε εξέταση ο οποίος εξετάζεται ανωμοτί και μπορεί να παρίσταται μετά δικηγόρου (ΥΚ άρ. 132). Δικαιούται να ζητήσει εγγράφως την εξέταση μαρτύρων, εκ των οποίων ο ανακριτής καλεί υποχρεωτικά πέντε τουλάχιστον από τους προτεινόμενους (ΥΚ άρ. 130 παρ. 2).

Η ΕΔΕ είναι μυστική και εφαρμόζονται σε αυτή οι κανόνες των ανακριτικών πράξεων της αυτοψίας (ΥΚ άρ. 129) και της πραγματογνωμοσύνης (αρ. 131). Διατάσσεται από οποιονδήποτε πειθαρχικώς προϊστάμενο και για τη διασφάλιση της αρχής της αμεροληψίας, ενεργείται από μόνιμο υπάλληλο, του ίδιου ή άλλου Υπουργείου ή ΝΠΔΔ με βαθμό Γ΄ και πάντως όχι κατώτερου βαθμού του υπαλλήλου στον οποίο αποδίδεται η πράξη.

Και στην περίπτωση της διενέργειας ΕΔΕ προβλέπεται για πρώτη φορά προθεσμία δύο (2) μηνών εντός της οποίας πρέπει να έχει περατωθεί με δυνατότητα παράτασης ενός (1) μήνα, κατόπιν αιτιολογημένης αιτήσεως του

²⁰⁶ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1351

²⁰⁷ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1351

διενεργούνται αυτή προς τον εντολέα. Η ΕΔΕ ολοκληρώνεται με την υποβολή αιτιολογημένης έκθεσης (ουσιώδης τύπος) από τον υπάλληλο που την ενεργεί στον πειθαρχικώς προϊστάμενο που την διέταξε συνοδευόμενη υποχρεωτικά από όλα τα έγγραφα που τη στοιχειοθετούν. Στην περίπτωση διαπίστωσης διάπραξης πειθαρχικού παραπτώματος από συγκεκριμένο υπάλληλο ο πειθαρχικώς προϊστάμενος υποχρεούται να ασκήσει πειθαρχική δίωξη.

Κατά τον Τάχο η ΕΔΕ, διευκολύνει την Διοίκηση για τον τυχόν εντοπισμό παραπτωμάτων και υπευθύνων, ώστε στην συνέχεια να κινηθεί, αν χρειασθεί η πειθαρχική διαδικασία. Εξάλλου με την ΕΔΕ, διασφαλίζεται και το υπηρεσιακό κύρος αλλά και η προσωπικότητα του υπαλλήλου από αβάσιμες και αναπόδεικτες κατηγορίες και φήμες»²⁰⁸

γ) Την πειθαρχική ανάκριση (ΥΚ άρ. 127)

Η πειθαρχική ανάκριση διεξάγεται υποχρεωτικά κατά τη διαδικασία ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου. Και στην περίπτωση της διενέργειας ανάκρισης οι νέες διατάξεις την οριοθετούν χρονικά εντός ενός (1) μήνα με την δυνατότητα παράτασης για ένα (1) μήνα επιπλέον.

Στο πλαίσιο των δικονομικών εγγυήσεων που διέπουν την πειθαρχική διαδικασία η πειθαρχική ανάκριση διενεργείται προκειμένου να εξακριβωθεί η κατηγορία που αποδίδεται στον υπάλληλο και κατά τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι ο ενεχόμενος υπάλληλος δεν τίθεται αναίτια στην επαχθή δοκιμασία της πειθαρχικής δίωξης. Η ανάκριση είναι μυστική, ώστε η διαδικασία εξακρίβωσης του πειθαρχικού παραπτώματος να είναι αποτελεσματικότερη αλλά και να διαφυλαχθεί ο υπάλληλος από άσκοπη ηθική μείωση, στην περίπτωση που η κατηγορία αποδειχθεί ως ανυπόστατη. Η πειθαρχική ανάκριση διεξάγεται υποχρεωτικά ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου, εκτός εάν :

²⁰⁸ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1351

α) Τα πραγματικά περιστατικά που συνιστούν την αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος προκύπτουν από το φάκελο κατά τρόπο αναμφισβήτητο, β) όταν ο υπάλληλος ομολογεί με την απολογία του κατά τρόπο μη επιδεχόμενο αμφισβήτησης ότι διέπραξε το πειθαρχικό παράπτωμα γ) όταν ο υπάλληλος συλλαμβάνεται επ' αυτοφώρω κατά τη διάπραξη ποινικού αδικήματος που αποτελεί συγχρόνως και πειθαρχικό παράπτωμα δ) Όταν έχει προηγηθεί ανάκριση ή προανάκριση συμφώνως με τις διατάξεις του ΚΠΔ για ποινικό αδίκημα που αποτελεί και πειθαρχικό παράπτωμα ε) όταν έχει διενεργηθεί πριν την έκδοση του παραπεμπτηρίου εγγράφου, η ΕΔΕ ή άλλη ένορκη εξέταση κατά την οποία διαπιστώθηκε διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος από συγκεκριμένο υπάλληλο ή όταν η διάπραξή του διαπιστώθηκε από έκθεση δικαστικού οργάνου ή άλλου ελεγκτικού οργάνου της διοίκησης

Συνεπώς η ΕΔΕ ή άλλη ένορκη ανάκριση δύναται να χαρακτηρισθεί ως ανάκριση και να δικαιολογήσει την κρίση του πειθαρχικού συμβουλίου για τη μη διενέργεια νέας ανάκρισης κατά τη διαδικασία ενώπιόν του εφόσον η εξέταση αυτή ανεξάρτητα από την ονομασία της πληροί τους τυπικούς και ουσιαστικούς όρους της ανάκρισης.²⁰⁹

Η πειθαρχική ανάκριση αποτελεί το ουσιαστικότερο τμήμα της πειθαρχικής διαδικασίας και ο νομοθέτης έχει προβλέψει τη διασφάλιση της αμερόληπτης διενέργειάς της θέτοντας αφενός περιορισμούς στα πρόσωπα που μπορούν να τη διενεργήσουν, αποκλείοντας αυτά που έχουν ασκήσει την πειθαρχική δίωξη συμπεριλαμβανομένου και του πειθαρχικώς προϊσταμένου ή έχουν εκδώσει την πειθαρχική απόφαση η οποία κρίνεται κατ' ένσταση, αφετέρου, η πειθαρχική ανάκριση διεξάγεται από μόνιμο υπάλληλο τουλάχιστον ομοιόβαθμο του διωκόμενου. Επίσης, ο εγκαλούμενος υπάλληλος μπορεί να ζητήσει με έγγραφη αιτιολογημένη αίτησή του, προς το πειθαρχικό συμβούλιο, την εξαίρεση εκείνου που διεξάγει την ανάκριση μέσα σε τρεις (3) ημέρες από την κλήση του για εξέταση. Στην περίπτωση που αίτησή του γίνει αποδεκτή από το πειθαρχικό συμβούλιο ο ανακριτής απαλλάσσεται από τα καθήκοντά

²⁰⁹ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), σελ. 1360.

του και οι ανακριτικές πράξεις που στο μεταξύ ενεργήθηκαν είναι άκυρες και επαναλαμβάνονται εξ αρχής. Η επέκταση της ανάκρισης και σε άλλα πειθαρχικά παραπτώματα του υπαλλήλου εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του ανακριτικού οργάνου να κρίνει αν τα νέα στοιχεία είναι επαρκή και αν αφορούν τον ίδιο υπάλληλο.²¹⁰

Ο πειθαρχικός ανακριτής καταλήγει στη διενέργεια των ανακριτικών πράξεων προς εξακρίβωση του πειθαρχικού παραπτώματος υπό την επιφύλαξη των υποχρεώσεων του απέναντι στο εγκαλούμενο ο οποίος μπορεί να ζητήσει την εξαίρεσή του αλλά και απέναντι στις υποχρεώσεις που επιβάλλει ο νόμος περί της μυστικότητας της ανάκρισης.²¹¹

Στα άρθρα 128-132 του ΥΚ ορίζονται οι ανακριτικές πράξεις της αυτοψίας της εξέτασης μαρτύρων, της πραγματογνωμοσύνης, της εξέτασης του διωκόμενου υπαλλήλου και ο τρόπος διενέργειάς τους. Για τη διενέργεια των ανακριτικών πράξεων εφαρμόζονται αναλογικά οι διατάξεις του ΚΠΔ υπό την προϋπόθεση ότι δεν αντίκειται στις διατάξεις του ΥΚ (ΥΚ άρ. 108 παρ. 1).

Μετά τη διενέργεια κάθε ανακριτικής πράξης οι σχετικές διατάξεις επιβάλλουν την σύνταξη εκθέσεων με χρονολογία και υπογραφές των προσώπων που τις συνέταξαν. Ο πειθαρχικός δικαστής δεν χάνει την δυνατότητα να εκτιμήσει ελευθέρως το περιεχόμενο μια νομίμως συνταχθείσας έκθεσης.²¹²

Το τέλος των ανακριτικών πράξεων που διενεργούνται από τον ανακριτή ολοκληρώνει το φάκελο της πειθαρχικής υπόθεσης η οποία μεταβιβάζεται στο πειθαρχικό συμβούλιο με ολόκληρο το φάκελο και παραδίδεται στον Πρόεδρό του. Ο Πρόεδρος που έχει ορίσει εισηγητή στην υπόθεση ένα από τα μέλη του Συμβουλίου όταν κρίνει ότι η υπόθεση πρέπει να εισαχθεί στο Συμβούλιο για εκδίκαση αποφασίζει την κλήση σε απολογία του διωκόμενου διαφορετικά εάν

²¹⁰ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1360-1362.

²¹¹ Φθενάκης Χ.Γ., (2000), *Η πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 182.

²¹² Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 236.

δεν προκύπτει η τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος το Πειθαρχικό Συμβούλιο απαλλάσσει αυτόν χωρίς απολογία.²¹³

ΚΛΗΣΗ ΣΕ ΑΠΟΛΟΓΙΑ (ΥΚ άρ. 134)

Δεν επιβάλλεται πειθαρχική ποινή χωρίς ο υπάλληλος να έχει προηγουμένως κληθεί σε απολογία η οποία δεν αναπληρώνεται από τυχόν εξέταση του διωκόμενου κατά το στάδιο της ΕΔΕ ή της πειθαρχικής ανάκρισης. Μάλιστα η ενδεχόμενη επιβολή ποινής χωρίς να έχει κληθεί ο τιμωρηθείς σε απολογία συνιστά το πειθαρχικό αδίκημα της παράβασης υπαλληλικού καθήκοντος.²¹⁴

Η κλήση σε απολογία στην πειθαρχική διαδικασία εμπίπτει στην ευρύτερη έννοια της ακρόασης του πειθαρχικώς διωκόμενου υπαλλήλου. Και συνδέεται άμεσα με την εφαρμογή του τεκμηρίου της αθωότητας (ΥΚ άρ. 108 παρ. 2 στ). «Είναι απόρροια του θεμελιώδους δικονομικού αξιώματος *audiator et altera pass* (μηδένα δικάζειν ανήκουστον)²¹⁵, που σημαίνει σαφώς ότι η παροχή εξηγήσεων στο στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης ή εξέτασης στο στάδιο της ΕΔΕ ή της ανάκρισης είναι επιβεβλημένες ως ουσιώδης τύπος της πειθαρχικής διαδικασίας, επί ποινή ακυρότητας αν παραβιασθεί «Πραγματικά, η ακρόαση του καθού είναι αναγκαίο προαπαιτούμενο και όταν δεν αφορά εκδίκαση του πειθαρχικού παραπτώματος που συνεπάγεται έκδοση πειθαρχικής απόφασης διότι και κατά συνταγματική επιταγή η ακρόαση απαιτείται και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο (Σ άρ. 20 παρ. 2)» Επίσης νομολογιακά έχει κριθεί ότι «το δικαίωμα ακρόασεως παντός κρινόμενου προσώπου αποτελεί γενικότεραν και θεμελιώδη αρχή του δικαίου διασφαλίζουσας το στοιχειώδες δικαίωμα υπερασπίσεως και εφαρμοστέαν κατ' αρχήν εν πάση ευνομούμενη πολιτεία.²¹⁶

²¹³ Φθενάκης Χ.Γ., (2000), *οπ. παρ.*, σελ. 184, ΥΚ (2007), αρ. 133

²¹⁴ ΣΕ 437/1987 σε Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1395

²¹⁵ Φθενάκης Χ.Γ., (2000), *οπ. παρ.*, σελ. 185

²¹⁶ ΣΕ 1811-1831/1969 σε Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1385, 1386

Η κλήση σε απολογία²¹⁷ συνιστά δημόσιο ατομικό δικαίωμα του διωκόμενου υπαλλήλου, είναι βασικό μέσο προστασίας του και πρέπει να είναι έγγραφη και να περιέχει σαφώς και λεπτομερώς τα πραγματικά περιστατικά τα οποία συγκροτούν την αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού αδικήματος που αποδίδεται στον διωκόμενο και το νομικό χαρακτηρισμό τους ως παραπτώματος. Η κλήση σε απολογία συνδέεται άμεσα με την υπαιτιότητα (δόλος, πρόθεση ή αμέλεια) του οργάνου δηλαδή με το υποκειμενικό στοιχείο και για το λόγο αυτό νοείται μόνον ως ατομική. Κοινοποιείται στον διωκόμενο στον οποίο τάσσεται εύλογη προθεσμία με δυνατότητα παράτασης.²¹⁸

Εκπρόθεσμη απολογία λαμβάνεται υποχρεωτικώς υπόψη εφόσον υποβάλλεται πριν από την έκδοση της απόφασης, για την υποβολή της. Η παράλειψή της μπορεί να καλυφθεί με την υποβολή έγγραφης απολογίας και εφόσον το πειθαρχικό όργανο κρίνει ότι αυτή είναι ανεπιφύλακτη. Όταν μετά την κλήση του διωκόμενου σε απολογία η υπόθεση παραπεμφθεί σε ανώτερο πειθαρχικώς όργανο δεν απαιτείται εκ νέου η κλήση του σε απολογία.

Η απολογία του υπαλλήλου στο πλαίσιο της πειθαρχικής διαδικασίας αποτελεί «αναγκαία και αυτοτελή ενέργεια».²¹⁹ Υποβάλλεται εγγράφως και επί αποδείξει, Ο υπάλληλος έχει δικαίωμα γνώσης του φακέλου της υπόθεσης πριν απολογηθεί. Δύναται να ζητήσει παράταση για την υποβολή συμπληρωματικών έγγραφων στοιχείων. Την κλήση σε απολογία ακολουθεί υποχρεωτικά η έκδοση οριστικής απόφασης, απαλλακτικής ή καταδικαστικής και η υπόθεση περαιούται.

²¹⁷ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.* σελ. 98 και Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1385-1391.

²¹⁸ Η προθεσμία αυτή δεν μπορεί να είναι βραχύτερη από δύο (2) ημέρες όταν ο υπάλληλος καλείται σε απολογία από τον πειθαρχικώς προϊστάμενο και από τρεις (3) ημέρες όταν αυτός καλείται από συμβούλιο. Η προθεσμία για απολογία μπορεί να παραταθεί μία μόνο φορά έως το τριπλάσιο της αρχικής προθεσμίας μετά από αιτιολογημένη έγγραφη αίτηση του διωκόμενου

²¹⁹ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1398

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΔΙΩΞΗ (ΥΚ άρ. 122, 123, 124)²²⁰

Η άσκηση πειθαρχικής δίωξης, άρχεται είτε με την κλήση του υπαλλήλου σε απολογία από τον πειθαρχικώς προϊστάμενο, είτε με παραπομπή του στο πειθαρχικό συμβούλιο. Οι νέες διατάξεις προβλέπουν τη μείωση του χρόνου ολοκλήρωσης της πειθαρχικής διαδικασίας : α) από το μονομελές πειθαρχικό όργανο το αργότερο μέσα σε δύο (2) μήνες (από τρεις (3) που ίσχυε προηγουμένα) από την κλήση σε απολογία είτε με την έκδοση πειθαρχικής απόφασής του είτε με παραπομπή ενώπιον πειθαρχικού συμβουλίου και β) από το πειθαρχικό συμβούλιο εντός δύο (2) μηνών (από έξι (6) μήνες σύμφωνα με τον προϊσχύοντα κώδικα), από την παραπομπή εκτός αν απαιτείται διεξαγωγή ανάκρισης οπότε ολοκληρώνεται σε τέσσερις (4) μήνες. Η υπαίτια αθέτηση των προθεσμιών αυτών συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για τα μέλη του πειθαρχικού συμβουλίου που δεν είναι δικαστές²²¹ το οποίο εκδικάζεται ενώπιον του δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου. Επίσης πειθαρχικό παράπτωμα των μελών (μη δικαστών) του πειθαρχικού συμβουλίου αποτελεί η παράβαση της υποχρέωσης προς ενημέρωση σε τακτά χρονικά διαστήματα το ΔΠΣ για την πορεία και την έκβαση των πειθαρχικών υποθέσεων από την εισαγωγή τους σε αυτά μέχρι την έκδοση της πειθαρχικής απόφασης (ΥΚ Άρ 146 Α παρ. 7,8). Επισημαίνεται ότι έχει κριθεί ότι η προθεσμία για την ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας είναι ενδεικτική (ΔΕφΑθ 1588/2008) και ότι η μη τήρηση των ανωτέρω προθεσμιών αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα μόνο εφόσον οφείλεται σε υπαιτιότητα του ενεργήσαντος ή παραλείψαντος οργάνου (δόλος ή αμέλεια)²²².

Σχετικά με τη διαδικασία και τις συνέπειες της παραπομπής (ΥΚ άρ. 124) έχει απαλειφθεί η φράση σύμφωνα με την οποία : « η παράλειψη κοινοποίησης του παραπεμπτηρίου εγγράφου συνεπάγεται ακυρότητα της πειθαρχικής διαδικασίας, εκτός αν ο διωκόμενος υπάλληλος έλαβε αποδεδειγμένως

²²⁰ όπως η παρ. 1 του άρθρου 122 αντικαταστάθηκε από το άρ. 2 του Ν. 4057/2012 και εν συνεχεία αντικαταστάθηκε από την υποπαρ. ΣΤ6 της πρ. ΣΤ του άρθρου πρώτου του Ν. 4152/2013 (ΦΕΚ Α΄107/9-5-2013)

²²¹ για την παραπομπή τους ισχύουν οι διατάξεις του άρ. 91 παρ. 3 του Συντάγματος

²²² Έκθεση της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής 27-4-2013, επί του νομοσχεδίου (Ν.4152/2013) «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012, και 4127/2013»

πλήρης γνώση του με άλλο τρόπο, ή εμφανιστεί ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου χωρίς να προβάλλει καμία αντίρρηση ως προς τη γνώση των στοιχείων του περιεχομένου του παραπεμπτηρίου [...] Στο έγγραφο, με το οποίο η υπόθεση παραπέμπεται στο πειθαρχικό συμβούλιο πρέπει να προσδιορίζονται επακριβώς κατά τόπο και χρόνο τα πραγματικά περιστατικά που συνιστούν το πειθαρχικό παράπτωμα και ο διωκόμενος υπάλληλος [...] Το παραπεμπτήριο έγγραφο κοινοποιείται στον διωκόμενο υπάλληλο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 138 και αποστέλλεται με το φάκελο της υπόθεσης στο πειθαρχικό συμβούλιο».

Η ρύθμιση αυτή στοχεύει στον περιορισμό των περιπτώσεων ακυρότητας της πειθαρχικής διαδικασίας λόγω τυπικών παραλείψεων κατά τη διαδικασία της κοινοποίησης. Η κοινοποίηση του παραπεμπτηρίου εγγράφου «σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 138» ανάγει την κοινοποίησή του σε ουσιώδη τύπο της πειθαρχικής διαδικασίας, η παράλειψη του οποίου –εφόσον δεν καλυφθεί– επιφέρει ακυρότητα της διαδικασίας (πρβλ. και ΣΤΕ 1073/2008).²²³

2.3.3 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΕΚΔΙΚΑΣΗ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

Η διαδικασία ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου (προσδιορισμός ημέρας συνεδρίασης, παράσταση διωκόμενου κωλύματα και εξαιρέσεις μελών πειθαρχικού συμβουλίου, η διαδικασία σχηματισμού κρίσης από το πειθαρχικό όργανο, εκτίμηση αποδείξεων- τύπος πειθαρχικής απόφασης- επιμέτρηση ποινής) δεν έχουν μεταβληθεί σημαντικά με τις νέες διατάξεις του ΥΚ. Διέπονται, από τις αρχές και τους κανόνες της ποινικής δικονομίας και παρέχουν στο διωκόμενο υπάλληλο αλλά και στην υπηρεσία ένα σταθερό πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να κινηθεί η όλη διαδικασία και με το οποίο διασφαλίζεται κατ' αρχήν η αρχή της νομιμότητας. Ένα πλέγμα εγγυήσεων δικονομικών οι οποίες απορρέουν και από το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ

²²³ Εισηγητική έκθεση βουλής 4057/2012, άρθρο 124 ν. 3528/2007 (Υ.Κ.), Εγκύκλιος του ΥΔΜΕΔ, ΔΙΔΑΔ/Φ69/47/ΟΙΚ21243/30-7-2013

διασφαλίζουν την αντικειμενικότητα της διαδικασίας και ότι ο διωκόμενος υπάλληλος θα τύχει μιας δίκαιης δίκης.

Κατά την ημέρα που θα συζητηθεί η υπόθεση ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου, η οποία προσδιορίζεται από τον πρόεδρό του και κοινοποιείται στον διωκόμενο υπάλληλο, ο διωκόμενος υπάλληλος δικαιούται να ζητήσει την αυτοπρόσωπη, είτε δια ή μετά πληρεξούσιου δικηγόρου, παράστασή του. (ΥΚ άρ. 136) Το πειθαρχικό όργανο -πειθαρχικώς προϊστάμενος ή συμβούλιο- εκτιμά ελευθέρως τις αποδείξεις. Πρόκειται για άσκηση αρμοδιότητας κατ' εξοχή διακριτικής ευχέρειας και γι' αυτό το λόγο η πειθαρχική κρίση πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένη, τόσο ως προς τη διαπίστωση της ενοχής όσο και ως προς την επιμέτρηση της ποινής, να στηρίζεται σε αποδεδειγμένα πραγματικά γεγονότα και όχι σε υπόνοιες και προϋποθέτει την εφαρμογή της αναλογικότητας²²⁴. Συναφή πειθαρχικά παραπτώματα τα οποία διαπιστώνονται κατά την εκτίμηση των αποδείξεων μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο της ίδιας πειθαρχικής κρίσης μόνο εφόσον ο διωκόμενος κληθεί σε απολογία και για αυτά.

Ως προς την πειθαρχική απόφαση (ΥΚ άρ. 140) οι νέες διατάξεις ορίζουν ότι «Αν η πειθαρχική απόφαση περί της ενοχής του διωκόμενου λαμβάνεται κατά πλειοψηφία, όλα τα μέλη του πειθαρχικού συμβουλίου ψηφίζουν για την επιβλητέα ποινή. Λευκή ψήφος ή αποχή από την ψηφοφορία δεν επιτρέπεται». (παρ. 4). Επίσης, ορίζεται ότι η πειθαρχική απόφαση δεν ανακαλείται (παρ. 5) και καταργείται η εξαίρεση της ανάκλησης αυτής σε περίπτωση πρόδηλης παρανομίας.²²⁵ «Η γενική αρχή του ανεκκλήτου των πειθαρχικών αποφάσεων είναι συνέπεια της ειδικής δικαιοδοσίας που παρέχεται στον πειθαρχικό δικαστή από το νόμο και αποσκοπεί στην παγίωση ευνομίας και τάξης στη δημόσια υπηρεσία . Η οιονεί δικονομική λειτουργία της διοικητικής αρχής ως τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας θα υφίστατο σημαντική κάμψη εάν η πειθαρχική απόφαση ήταν ανακλητή»²²⁶.

²²⁴ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1417

²²⁵ Όπως η παρ. 5 του αρ. 140 αντικαταστάθηκε από την υποπαρ. ΣΤ. 5 της παρ. ΣΤ του άρθρου πρώτου του Ν. 4152/2013

²²⁶ Φθενάκης Χ.Γ., (2000), *οπ. παρ.*, σελ. 191

Η καταργηθείσα διάταξη (ΥΚ/2007 αρ. 140 παρ. 5) για την κατ' εξαίρεση ανάκληση πειθαρχικής απόφασης, αφορούσε τις πειθαρχικές αποφάσεις των μονομελών πειθαρχικών οργάνων και οι οποίες εδύνατο να ανακληθούν υπό την προϋπόθεση της σύμφωνης γνώμης του πειθαρχικού συμβουλίου και εφόσον δε προβλέπονταν ένδικο μέσο, η δε ανάκληση της πειθαρχικής απόφασης εξετάζονταν ύστερα από σχετικό αίτημα του υπαλλήλου που τιμωρήθηκε.. Εξάλλου, από τη δυνατότητα υποβολής ανάκλησης προδήλως παράνομης πειθαρχικής απόφασης, στερείται και η Διοίκηση δηλαδή η αρμόδια υπηρεσία στην οποία υπάγεται ο υπάλληλος. « Η εν λόγω δυνατότητα προκύπτει από τις διατάξεις βάσει των οποίων επιτρέπεται η υποβολή ένστασης και υπέρ της Διοίκησης (ΥΚ αρ., 141 παρ. 2 και 3, β) και επαληθεύει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας εφόσον αφορά σε περίπτωση πρόδηλης παρανομίας).²²⁷

2.4. Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ -ΕΝΔΙΚΑ ΜΕΣΑ - ΔΙΑΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΩΝ ΠΟΙΝΩΝ

2.4.1. Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ (ΥΚ 144)

Η τελεσίδικη πειθαρχική απόφαση εκτελείται υποχρεωτικώς από την οικεία υπηρεσία ή ΝΠΔΔ. Παράλειψη εκτέλεσης της ποινής αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα.

Η προθεσμία για την άσκηση προσφυγής και η άσκησή της δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης με εξαίρεση τις πειθαρχικές αποφάσεις που επιβάλλουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού το αρμόδιο διοικητικό εφετείο μπορεί ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος με απόφαση του να αναστείλει την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης εφόσον πιθανολογείται ανεπανόρθωτη βλάβη του προσφεύγοντος ή ευδοκίμηση της προσφυγής εκτός αν λόγοι δημοσίου συμφέροντος

²²⁷ Τάχος Ι. Α., Συμειωμένης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1421

αποκλείουν τη χορήγηση αναστολής στην περίπτωση χορήγησης αναστολής η εκδίκαση της προσφυγής γίνεται μέσα σε προθεσμία οκτώ (8) μηνών από τη χορήγησή της άλλως η χορηγηθείσα αναστολή εκτέλεσης της πειθαρχικής απόφασης παύει να ισχύει. Η εκδίκαση της προσφυγής από το ΣΤΕ ή από το αρμόδιο διοικητικό εφετείο γίνεται μέσα σε οκτώ (8) μήνες από την περιέλευση της στο οικείο δικαστήριο. Τα δικαστήρια αυτά όταν κρίνουν ύστερα από προσφυγή του υπαλλήλου δεν μπορούν να χειροτερεύουν τη θέση του (αρ 142 παρ. 5,6). «Η σχετική ρύθμιση είναι αμφίβολης συνταγματικότητας δεδομένου ότι συναρτά την παροχή της προσωρινής δικαστικής προστασίας όχι από τη στάση του προσφεύγοντος αλλά από αντικειμενικούς λόγους όπως είναι λ.χ ο φόρτος του δικαστηρίου».²²⁸ Συνεπάγονται δε, αποστέρηση δικαστικής προστασίας στον διωκόμενο υπάλληλο.²²⁹

Οι σχετικές με την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης διατάξεις τροποποιούνται επί τω αυστηρότερο ορίζοντας ότι (143 παρ. 4) όποιος τιμωρείται με υποβιβασμό δεν κρίνεται προς προαγωγή, ούτε συμμετέχει στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, πριν παρέλθει από την ημερομηνία εκτέλεσης της πειθαρχικής απόφασης χρονικό διάστημα ίσο με το χρόνο που απαιτείται για προαγωγή, διπλασιάζοντας στην ουσία το χρόνο που όριζε ο προγενέστερος ΥΚ. Επίσης οι νέες διατάξεις προβλέπουν ότι εάν ο διωκόμενος υπάλληλος αθωωθεί αμετάκλητα περίληψη της απόφασης αναρτάται στο διαδίκτυο ή δημοσιοποιείται με κάθε πρόσφορο τρόπο (παρ. 6)

2.4.2. ΕΝΔΙΚΑ ΜΕΣΑ

Η μη εφαρμογή στο πειθαρχικό Δίκαιο της αρχής *nullum crimen sine lege* συνεπάγεται την ευχέρεια της Διοίκησης να αξιολογεί κατά την κρίση της τον πειθαρχικό χαρακτήρα της συμπεριφοράς των υπαλλήλων. «Οι συνέπειες είναι αυτονόητες ως προς το ακριβή προσδιορισμό των υπαλληλικών υποχρεώσεων καθώς αυτές προσλαμβάνουν ένα χαρακτήρα απροσδιόριστο και αβέβαιο με αποτέλεσμα να εντείνονται οι φόβοι για πιθανές διοικητικές αυθαιρεσίες. Ως εκ τούτου καθίσταται αναγκαίος ο έλεγχος τη Διοίκησης από

²²⁸ Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 100.

²²⁹ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1441

το δικαστή ο οποίος στην προκειμένη περίπτωση θα λειτουργήσει ως αντίβαρο της διοικητικής αυθαιρεσίας και ως καταλυτικός παράγοντας για το σαφέστερο προσδιορισμό των υπαλληλικών καθηκόντων». ²³⁰

Οι πειθαρχικές δικαιοδοσίες ουσίας είναι δύο βαθμών. Οι πρωτοβάθμιες αποφάσεις υπόκεινται σε κύριο έλεγχο νομιμότητας και ουσίας ενώπιον της δευτεροβάθμιας δικαιοδοσίας με την άσκηση ενδίκων μέσων. Τα ένδικα μέσα διακρίνονται σε τακτικά (ένσταση, προσφυγή ΥΚ αρ. 141,142) και σε έκτακτο (επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας (ΥΚ αρ. 143). Εξάλλου ένδικο βοήθημα άσκησης ελέγχου μόνο νομιμότητας αποτελεί η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣΤΕ και των Διοικητικών Εφετείων για περιπτώσεις που σχετίζονται με πειθαρχικές υποθέσεις για τις οποίες δεν προβλέπεται προσφυγή. ²³¹

Σε περίπτωση άσκησης ένστασης από τον υπάλληλο ή υπέρ αυτού το πειθαρχικό συμβούλιο δεν μπορεί να χειροτερεύσει τη θέση του τιμωρηθέντος επιβάλλοντας βαρύτερη ποινή (κανόνας της *reformatio in pejus*). Στην περίπτωση της ένστασης υπέρ της Διοίκησης, το πειθαρχικό συμβούλιο δεν μπορεί να επιβάλλει ελαφρότερη ποινή. Εάν ασκηθούν ενστάσεις και από τον υπάλληλο και υπέρ της Διοίκησης το πειθαρχικό συμβούλιο είναι ελεύθερο να επιβάλλει ελαφρότερη ή βαρύτερη ποινή (ΥΚ άρθρο 141 παρ. 5). ²³²

Κατά των αποφάσεων των πειθαρχικώς προϊσταμένων, μπορεί να ασκηθεί ένσταση ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου (ΥΚ αρ. 141), με εξαίρεση τις πειθαρχικές αποφάσεις των Υπουργών, του Διοικητή του Αγίου Όρους, του προέδρου ή του επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής καθώς και του διοικητή ή του διοικητικού συμβουλίου ΝΠΔΔ, οι οποίες προσβάλλονται με το ένδικο βοήθημα τη υπαλληλικής προσφυγής στο ΣΤΕ ή στο ΔΕ (ΥΚ 142 παρ. 1 & 2 α). Η ένσταση υποβάλλεται από τον υπάλληλο_ο οποίος τιμωρήθηκε κατά της καταγνωστικής απόφασης, ενώπιον του ΔΠΣ με τη οποία του

²³⁰ Γιαρένη Ι., (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 204

²³¹ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1428

²³² Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ., (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 99 και Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1432

επιβάλλονται οι ποινές του προστίμου των αποδοχών τεσσάρων (4) μηνών και άνω μέχρι την ποινή της οριστικής παύσης.

Ένσταση επίσης μπορούν να ασκήσουν υπέρ της διοίκησης ή υπέρ του υπαλλήλου οποιοσδήποτε πειθαρχικώς προϊστάμενος, οι πρόεδροι των συλλογικών οργάνων, ο Υπουργός και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Επισημαίνεται ότι υπόκεινται σε ένσταση ενώπιον του ΔΠΣ υπέρ της διοίκησης όλες οι αποφάσεις των πειθαρχικών συμβουλίων που κρίνουν σε πρώτο βαθμό.

Οι νέες διατάξεις που αφορούν τα ένδικα μέσα που μπορούν να ασκηθούν κατά των πειθαρχικών αποφάσεων έχουν υποστεί σημαντικές τροποποιήσεις. Η προθεσμία υποβολής ένστασης (ΥΚ άρ. 141) συντομεύεται σε είκοσι (20) ημέρες²³³ αντί των τριάντα (30) ημερών που προβλέπονταν με τον προϊσχύσαντα κώδικα, από την κοινοποίηση της απόφασης ή την πλήρη γνώση αυτής από τον υπάλληλο ή από την περιέλευση της στα όργανα του δικαιούνται να ασκήσουν ένσταση ενώ η προθεσμία αυτή παρατείνεται κατά 20 ημέρες σε εκείνους που διαμένουν στο εξωτερικό.

Δεκτικές ένστασης εκ μέρους του τιμωρηθέντος υπαλλήλου είναι οι ποινές επιβολής προστίμου αποδοχών τεσσάρων (4) μηνών και άνω και μέχρι την ποινή της οριστικής παύσης. Ο προηγούμενος ΥΚ προέβλεπε άσκηση ένστασης από το πρόστιμο δύο (2) μηνών και άνω. Ο υπάλληλος στον οποίο έχει επιβληθεί ποινή προστίμου αποδοχών έως τέσσερις (4) μήνες μπορεί να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του διοικητικού εφετείου. Εάν στην ως άνω περίπτωση ασκηθεί ένσταση υπέρ τη διοίκησης, ο τιμωρηθείς υπάλληλος μπορεί να ασκήσει ένσταση ενώπιον του ΔΠΣ.

Το διοικητικό εφετείο οφείλει να αναβάλλει την εξέτασή υπόθεσης προκειμένου να εκδοθεί προηγουμένως η απόφαση ΔΠΣ εάν ο διωκόμενος υπάλληλος έχει ασκήσει προσφυγή ενώπιόν του κατά απόφασης πρωτοβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου σύμφωνα με τα ισχύοντα για την

²³³ όπως τα δύο πρώτα εδάφια της παρ. 4 του άρ. 141 αντικαταστάθηκαν με την υποπαρ. ΣΤ8 της παρ. ΣΤ του άρθρου πρώτου του Ν. 4152/2013

προσβολή των διοικητικών πράξεων, ενώ παράλληλα έχει ασκηθεί υπέρ της διοίκησης ένσταση ενώπιον του ΔΠΣ. Στην περίπτωση αυτή η ποινή του προστίμου αποδοχών έως τεσσάρων (4) μηνών, δεν εκτελείται αν δεν παρέλθει η προθεσμία άσκησης της ένστασης από τη διοίκηση.²³⁴

Πλέον, οι αποφάσεις των πειθαρχικών συμβουλίων με τις οποίες επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές του υποβιβασμού ή της οριστικής παύσης δεν υπόκεινται σε ένσταση ενώπιον του ΔΠΣ, αλλά σε προσφυγή ενώπιον του ΣΤΕ.²³⁵

Η προθεσμία για την άσκηση ένστασης και η άσκησή της αναστέλλουν την εκτέλεση όλων των πειθαρχικών αποφάσεων ενώ σύμφωνα με τις προηγούμενες διατάξεις του ΥΚ, δεν ήταν δυνατό να ανασταλούν οι πειθαρχικές ποινές στέρησης του δικαιώματος για προαγωγή και της προσωρινής και οριστικής παύσης. Ωστόσο το πειθαρχικό συμβούλιο δύναται να αποφασίζει και για την άμεση εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης όταν υφίστανται λόγοι δημοσίου συμφέροντος εκτός εάν με αυτή έχει επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού.

ΠΡΟΣΦΥΓΗ (ΥΚ ΑΡ. 142)

Δικαίωμα άσκησης του «δικαστικού» ένδικου μέσου της προσφυγής ενώπιον του ΣΤΕ ή του ΔΕ έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι. Η προσφυγή ουσίας ασκείται βάσει συνταγματικών διατάξεων και βάσει διατάξεων του υπαλληλικού δικαίου.²³⁶ Το πειθαρχικό δίκαιο στην Ελλάδα παρουσιάζει τη σημαντικότερη σε παγκόσμιο επίπεδο, δικονομική πρωτοτυπία την οποία συνιστά η υπαλληλική προσφυγή του άρθρου 103 παρ. 4 του Συντάγματος²³⁷ και αποτελεί μια από τις ουσιαστικότερες εγγυήσεις της υπαλληλικής μονιμότητας. Η υπαλληλική προσφυγή αποτελεί μια από τις λίγες περιπτώσεις στις οποίες

²³⁴ Κούτας Ζ. Β., (2010), *οπ. παρ.*, σελ. 8 (Ένθετο).

²³⁵ Προσθήκη παρ. 8 στο άρ. 141 ΥΚ με την περ. 2 της υποπαρ. ΣΤ.2 της παρ. ΣΤ του άρ. 4152 /2013

²³⁶ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1440 και Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 227

²³⁷ Δαρζέντας Ε.(1993), *οπ. παρ.*, σελ. 195

το ΣΤΕ δεν πραγματοποιεί μόνο έλεγχο νομιμότητας της προβαλλόμενης απόφασης, αλλά εισέρχεται και στην ουσία της υπόθεσης²³⁸

Οι ποινές της οριστικής παύσης και του υποβιβασμού υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του ΣΤΕ.

Σχετικά με τις διατάξεις του άρθρου 142 του ΥΚ οι οποίες ρυθμίζουν την άσκηση προσφυγής ισχύει το καθεστώς του προηγούμενου πειθαρχικού δικαίου με τις εξής νέες ρυθμίσεις :

Δικαίωμα άσκησης προσφυγής ενώπιον του ΣΤΕ κατά αποφάσεων του ΔΠΣ έχει και ο ΓΕΔΔ στις πολύ σοβαρές περιπτώσεις κατά τις οποίες επιβάλλονται οι ποινές της προσωρινής παύσης και του υποβιβασμού με αίτημα την επιβολή της οριστικής παύσης. Στην περίπτωση που ασκηθεί κατά απόφασης του ΔΠΣ παράλληλα προσφυγή, από το μεν υπάλληλο ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου και από τον ΓΕΔΔ ενώπιον του ΣΤΕ, το Διοικητικό Εφετείο οφείλει να παραπέμψει την υπόθεση στο ΣΤΕ προς συνεκδίκαση.

Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκησή της δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, με εξαίρεση τις αποφάσεις που επιβάλλουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού. Ο χρόνος εντός του οποίου το ΣΤΕ ή το διοικητικό εφετείο οφείλουν να εκδικάσουν την προσφυγή στην περίπτωση χορήγησης αναστολής εκτέλεσης πειθαρχικής απόφασης αυξάνεται από έξι (6) σε οκτώ (8) μήνες, άλλως η χορηγηθείσα αναστολή εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης παύει να ισχύει (βλέπε ανωτέρω ενότητα *ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΑΠΟΦΑΣΗΣ*).

Διευρύνεται η κλίμακα των ποινών για τις οποίες ο υπάλληλος δεν μπορεί να προσφύγει σε δεύτερο βαθμό αλλά μπορεί να ασκήσει το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ενώπιον των διοικητικών εφετείων

²³⁸ Κρυστάλλης Σωτήρης, (2008) «Τα ένδικα μέσα κατά την πειθαρχική διαδικασία του Υπαλληλικού Κώδικα», *ΔιΔικ*, 20, σελ. 321

ΕΠΑΝΑΛΗΨΗ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ (ΥΚ 143)

Η επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας ως έκτακτη διαδικασία δεν αποτελεί κατά κυριολεξία ένδικο μέσο διότι αναιρεί τελεσίδικη ή αλλιώς ανέκκλητη – αμετάκλητη πειθαρχική απόφαση, ενώ το ένδικο μέσο στρέφεται κατ' απόφασης η οποία δεν έχει ακόμη αποκτήσει την προαναφερθείσα ιδιότητα²³⁹

Όταν έχει εκδοθεί αθωωτική ποινική απόφαση, ο διωκόμενος υπάλληλος μπορεί μέσα σε αποκλειστική προθεσμία ενός έτους, από την έκδοση της, να ζητήσει με αίτησή του προς το πειθαρχικό συμβούλιο ή του ΔΠΣ που υπαγόταν κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος, την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας.

Κατά την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας μπορεί κατά την κρίση του πειθαρχικού συμβουλίου, να επιβληθεί ποινή ελαφρύτερη ή απαλλακτική στον υπάλληλο, ή στην περίπτωση που του έχει επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού να αποφασισθεί η βαθμολογική και μισθολογική του αποκατάσταση. Εάν δεν υπάρχει κενή θέση ο υπάλληλος παραμένει υπεράριθμος και καταλαμβάνει την πρώτη θέση που κενώνεται

ΔΙΑΓΡΑΦΗ ΠΟΙΝΩΝ (ΥΚ ΑΡ. 145)

Η εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης καταχωρίζεται στο προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου, πράξη ιδιαίτερα κρίσιμη για την σταδιοδρομία του, καθόσον η καταχώριση αυτή αποτελεί δυσμενές στοιχείο για το σχηματισμό κρίσης από το υπηρεσιακό συμβούλιο κατά την αξιολόγηση του υπαλλήλου για την κατάληψη θέσης θέσεως ευθύνης.

²³⁹ Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *οπ. παρ.*, σελ. 1428

Ο ΥΚ προβλέπει ότι μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα που διαφοροποιείται ανάλογα με την βαρύτητα της ποινής, οι πειθαρχικές αποφάσεις διαγράφονται από το προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου.

Σύμφωνα με τις νέες διατάξεις (όπως το άρθρο 145 ΥΚ αντικαταστάθηκε από το άρθρο δεύτερο Ν. 4057/2012), αυξάνεται ο χρόνος διαγραφής του προστίμου αποδοχών από τρία (3) σε οχτώ (8) έτη. Εξακολουθεί να ισχύει η μη διαγραφή της ποινής της οριστικής παύσης, πλέον όμως δεν διαγράφονται και οι ποινές της προσωρινής παύσης καθώς και του υποβιβασμού. Η ποινή της επίπληξης διαγράφεται μετά από τρία (3) έτη ενώ οι λοιπές ποινές διαγράφονται μετά από δέκα (10) έτη και εφόσον ο υπάλληλος δεν τιμωρήθηκε με άλλη ποινή, ως ίσχυε.

Ο χρόνος της διαγραφής υπολογίζεται από την εκτέλεση της ποινής. Μετά τη διαγραφή αφαιρείται από το προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου ο φάκελος της ποινής, ο οποίος τίθεται στο αρχείο της υπηρεσίας και δεν επιτρέπεται εφεξής να αποτελεί στοιχείο κρίσης του.

Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΣΤΟ ΕΔΔΑ

Η ΕΣΔΑ ερμηνευόμενη από το ΕΔΔΑ όπως προαναφέρθηκε, αφορά, κατά προτεραιότητα μεν το ποινικό και αστικό δίκαιο, αλλά και το διοικητικό. Η προσέγγιση του δημοσιοϋπαλληλικού καθεστώτος υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ «έχει την ιδιομορφία ότι ο δημόσιος υπάλληλος αντιμετωπίζεται ως η προέκταση του νομικού προσώπου του κράτους και ως φορέας των ατομικών δικαιωμάτων του».²⁴⁰

Το Δικαστήριο του Στρασβούργου επί μακρόν αρνήθηκε να προβεί σε κρίση διαφορών που αφορούσαν την οργανική διάσταση της Δημόσιας Διοίκησης ενός συμβαλλομένου κράτους, καθώς και την εφαρμογή των δικονομικών εγγυήσεων του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ στις διαφορές μεταξύ του κράτους

²⁴⁰ Κτιστάκη Σταυρούλα Ν.. (2004) *Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο και ΕΣΔΑ*, εκδ. Σάκκουλα, , σελ. 7

και των οργάνων του. Σταδιακά όμως επέκτεινε τις δικονομικές εγγυήσεις του άρθρου 6.1 της ΕΣΔΑ στις διαφορές που αφορούν δικαιώματα και υποχρεώσεις δημοσίων υπαλλήλων, αναγνωρίζοντας σε μία πρώιμη φάση, τις εν λόγω εγγυήσεις στις πειθαρχικές διαδικασίες, θεωρώντας ότι το δικαίωμα να συνεχίσει κανείς αν ασκεί τις επαγγελματικές του δραστηριότητες αποτελεί δικαίωμα αστικής φύσεως κατά την ΕΣΔΑ και κάθε διαδικασία που είναι καθοριστική για τη διεκδίκηση ενός τέτοιου δικαιώματος πρέπει σύμφωνα με πάγια νομολογία του δικαστηρίου να ανταποκρίνεται στις προβλεπόμενες εγγυήσεις του αρ. 6.παρ. 1.²⁴¹

Κατά το ΕΔΔΑ, η «δικαιοκρατική» εγγύηση που πρέπει διασφαλίζεται κατ'έξοχήν στις πειθαρχικές διαδικασίες, υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ, αφορά το δικαίωμα ακροάσεως, ο σεβασμός του οποίου συνεπάγεται μια σειρά εγγυήσεων υπέρ του διωκόμενου υπαλλήλου, όπως το δικαίωμα υπερασπίσεώς του με αποτελεσματικό τρόπο, καθώς και το δικαίωμα να υποβάλλει την πειθαρχική του ποινή στη δίκαιη κρίση ενός δικαστηρίου. Η εξέλιξη της νομολογίας του ΕΔΔΑ στις εν γένει δημοσιοϋπαλληλικές διαφορές επέδρασε άμεσα στα κατοχυρωμένα από τον εθνικό Υπαλληλικό Κώδικα δικαιώματα.

Η πραγματική μεταστροφή της νομολογίας του ΕΔΔΑ πραγματοποιήθηκε με την υπόθεση Pellgrin κατά Γαλλίας (1999)²⁴² κατά την οποία το Δικαστήριο επηρεασμένου από τη νομολογία του Δ.Ε.Κ. αναζήτησε ένα λειτουργικό κριτήριο για τον ορισμό της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου συνδεδεμένο με τη φύση της υπηρεσίας του δημοσίου υπαλλήλου, και συγκεκριμένα αν συνδέεται με την αποστολή γενικού συμφέροντος ή συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας, η ικανοποίηση του οποίου συνδέεται με το δικαίωμα πρόσβασης στις εγγυήσεις του άρθρου 6 παρ.1

Το ΕΔΔΑ με την απόφαση της 19-4-2007 (υπόθεση Eskelinen και άλλοι κατά Φινλανδίας) το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αλλάζει την νομολογία του

²⁴¹ Απόφαση *Compte and Others* 21.6.1981, σε Σ.Ν. Κτιστάκη ο.π.

²⁴² Δ. Α. Εμμανουηλίδης «Οι προϋποθέσεις για τη θεμελίωση αξίωσης ευθύνης του κράτους και η επέκταση της δικαστικής προστασίας στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου και της ΕΣΔΑ, ΕΔΔΔ 4/2008

εγκαταλείποντας το λειτουργικό κριτήριο και επεκτείνει την ομπρέλα προστασίας της ΕΣΔΑ και σε πολίτες που ήταν μέχρι της εκδόσεώς της, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, αποκλεισμένοι από το προνόμιο του να τύχουν δικαστικής προστασίας από το Δικαστήριο του Στρασβούργου. Έτσι η ανωτέρω απόφαση ανοίγει τις πύλες του Στρασβούργου σε αστυνομικούς, στρατιωτικούς, δικαστές, εισαγγελείς, διπλωματικούς υπαλλήλους, πυροσβέστες κ.α. δημόσιους υπαλλήλους ή φορείς κρατικής εξουσίας²⁴³.

Ένα επιπρόσθετο ζήτημα αφορά την έκταση εφαρμογής του τεκμηρίου αθωότητας και την επενέργειά του ή μη στις διοικητικές δίκες. Η διατύπωση του άρθρου 6 της ΕΔΔΑ αφορά κυρίως την ποινική δίκη και την προστασία του κατηγορουμένου, καθόσον αναφέρεται στο δικαίωμα του καθενός για πρόσβαση στο δικαστήριο « είτε επί των αμφισβητήσεων επί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του αστικής φύσης είτε επί του βάσιμου πάσης εναντίον του κατηγορίας ποινικής φύσεως». Η διάταξη αυτή και η έννοια «δικαίωμα αστικής φύσεως» ερμηνεύθηκε διασταλτικά από το δικαστήριο το οποίο θεωρεί ότι υπάγονται σε αυτές τις έννοιες τόσο οι διοικητικές διαφορές όσο και οι πειθαρχικές διαδικασίες. Στην υπόθεση Engel κατά Ολλανδίας (1976), έκρινε ότι ο «ποινικός» χαρακτήρας της κατηγορίας αφορά και σε κατηγορίες, που είτε έχουν χαρακτηριστεί ως ποινικές από το εθνικό δίκαιο, είτε λόγω της φύσεως του αδικήματος, είτε λόγω της βαρύτητας της ποινής. Έτσι το δικαστήριο εντάσσει σταδιακά με τη νομολογία του, στα πλαίσια της προστασίας του αρ. 6.1 «δίκες οι οποίες αν και δεν είναι τεχνικά αστικές ή ποινικές προσομοιάζουν στη φύση τους και συνεπώς εμπίπτουν στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου» και υπάγει στην έννοια του δικαιώματος αστικής φύσεως «τόσο τις διοικητικές διαφορές, ακυρωτικές ή ουσίας, όσο και οι πειθαρχικές διαδικασίες, αν από αυτές απειλείται η επέλευση αστικών επιπτώσεων».²⁴⁴

²⁴³ Α.Γέροντας ο.π., σελ. 115

²⁴⁴ Α. Γέροντας ο.π. σελ. 114

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε τόσο θεσμική όσο και πραγματολογική δηλαδή την διερεύνηση του θεσμικού πλαισίου αλλά και των πολιτικο-διοικητικών όρων που διαδρούν με – και επηρεάζουν το πειθαρχικό φαινόμενο εν γένει και την πρακτική εφαρμογή των πειθαρχικών λειτουργιών ειδικότερα, η παρούσα εργασία καταλήγει στα ακόλουθα συμπεράσματα.

Καταγράφεται κατ' αρχή μια γενικευμένη αντίληψη αφ' ενός μεν στην επιστημονική έρευνα, αφ' ετέρου δε εντός του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, αλλά και στο ευρύτερο κοινό, περί ιδιαίτερα αναποτελεσματικής αντιμετώπισης των πειθαρχικών ζητημάτων στην ελληνική διοίκηση. Όργανα εποπτείας του πειθαρχικού συστήματος όπως ο ίδιος ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης αλλά και οι κατά καιρούς αρμόδιοι υπουργοί έχουν χρησιμοποιήσει εκφράσεις όπως «γενικευμένη ανομία», «ανοχή και ατιμωρησία χρόνων», «πειθαρχικά συμβούλια – πλυντήριο» για να χαρακτηρίσουν την υφιστάμενη κατάσταση.

Σύμφωνα με ορισμένες επιστημονικές προσεγγίσεις (Σπανού, Τσέκος) η συστηματική παραβίαση των τυπικών διοικητικών κανόνων, η γενικευμένη ανοχή στην παραβίαση αυτή και η συνεπακόλουθη πλημμελής εφαρμογή του πειθαρχικού δικαίου αποτελούν ιστορικά χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος και συνδέονται με τις πελατειακές επιδράσεις σε αυτό. Η προσέγγιση αυτή οδηγεί στο συμπέρασμα περί ύπαρξης μίας μορφής «συστημικής απειθαρχίας» στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Η τρέχουσα κρίση έφερε, μεταξύ άλλων, στο προσκήνιο και το ζήτημα του πειθαρχικού δικαίου: ταυτόχρονα με την εμφάνισή της, από τις αρχές του 2010, εξαγγέλθηκε σε πολιτικό επίπεδο η αναμόρφωσή του πειθαρχικού. Βασική αιτία στροφής του πολιτικού ενδιαφέροντος προς τα θέματα του πειθαρχικού είναι η σηματοδότηση μίας προσπάθειας «ηθικής αναβάθμισης» του πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Η συμβολική αυτή ηθική αναβάθμιση προτασσόταν, ειδικά από το πολιτικό υποσύστημα, ως μέσο άμυνας απέναντι

στην ενδεχόμενη απαξίωσή του, εξ αιτίας ακριβώς της κρίσης και των κοινωνικο-οικονομικών συνεπειών της.

Το εγχείρημα αναμόρφωσης του πειθαρχικού δικαίου δεν φαίνεται να συνδέεται άμεσα με τα μνημόνια συνεννόησης μεταξύ της Ελλάδας και των εκπροσώπων των δανειστών. Καμία σχετική αναφορά δεν υπάρχει σ' αυτά, ούτε θα ήταν άλλωστε αναμενόμενο αφού επικεντρώνονται σε θέματα δημοσιονομικής εξυγίανσης ενώ ελάχιστη έμφαση δίδεται στα πλαίσιά τους σε θέματα οριζόντιου διοικητικού εξορθολογισμού. Η σύνδεση των πειθαρχικών ζητημάτων με τις λεγόμενες «μνημονιακές πολιτικές» είναι έμμεση και σχετίζεται με την αναζήτηση «δεξαμενών» προσωπικού προς απομάκρυνση. Γίνεται δε εκ των υστέρων, δηλαδή η αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου έχει προηγηθεί και δεν έχει σχεδιασθεί με σκοπό να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο απομάκρυνσης προσωπικού για δημοσιονομικούς λόγους.

Σε αντίθεση, ίσως, με απόψεις που έχουν διατυπωθεί, το πνεύμα αυστηρότητας το οποίο διαπνέει την μεταρρύθμιση του πειθαρχικού φαίνεται να έχει περισσότερο συμβολικό και λιγότερο εργαλειακό χαρακτήρα. Έρχεται σαν απάντηση στις κατηγορίες περί ανοχής στην παρανομία και ολιγωρίας στην επιβολή των ποινών και δεν φαίνεται να έχει ως « εσωτερική στόχευση την κοστολογική μείωση [...] ως προαπαιτούμενο των δανειστών για την είσπραξη κάποιας από τις δόσεις ή εν γένει και αυτοτελώς ως απόδειξη κυβερνητικού μεταρρυθμιστικού ζήλου» (Χρυσόγονος, 2013, σπ.παρ.). Άλλωστε κρίνοντας εκ του αποτελέσματος η δημοσιονομική απόδοση της «αυστηροποίησης» του πειθαρχικού είναι ιδιαίτερα περιορισμένη: το μέχρι στιγμής όφελος από την οριστική απομάκρυνση περίπου 250 «επιόρκων» και την αυτοδίκαιη αργία περίπου άλλων 1000 υπαλλήλων συμβάλει ελάχιστα στην εξοικονόμηση του 1,5 δις ευρώ που έχει «χρεωθεί» στην διοικητική μεταρρύθμιση στα πλαίσια των μνημονίων. Η συμβολή της μεταρρύθμισης του πειθαρχικού στην δεύτερη εξαγγελθείσα στόχευση του προγράμματος οριστικής απομάκρυνσης υπαλλήλων, δηλαδή την ποιοτική αναβάθμιση του προσωπικού, είναι εξ ίσου περιορισμένη, όχι μόνο σε σύγκριση με τους συνολικούς αριθμούς των 150.000 αποχωρήσεων αλλά ακόμη και με τις αρχικές εκτιμήσεις των 7.000 «επιόρκων».

Η σύνδεση λοιπόν της μεταρρύθμισης του πειθαρχικού με τις μνημονιακές πολιτικές δεν ήταν ούτε σχεδιασμένη ούτε αποδοτική.

Μένει λοιπόν το ζήτημα της εσωτερικής επάρκειας του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Επαρκούν οι νέες ρυθμίσεις να καταστήσουν το πειθαρχικό δίκαιο αποτελεσματικό; Αν ως αποτελεσματικότητα νοείται η διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος με παράλληλη προστασία των ατομικών δικαιωμάτων του έμψυχου δυναμικού αλλά και του ομαλού συνεργασιακού κλίματος των δημοσίων υπηρεσιών, τότε η απάντηση στο ερώτημα μάλλον θα πρέπει να είναι αρνητική.

Από την τεκμηριωμένη κριτική που έχει ασκηθεί (Μακροδημήτρης, Χρυσόγονος - αλλά και Ρακιντζής) προκύπτει ότι η επι το αυστηρότερο μεταρρύθμιση των πειθαρχικών κανόνων χωρίς ορισμένες αναγκαίες δικλείδες ασφαλείας (όπως π.χ. η ειδική μεν αλλά διαφορετική από την παρούσα σύνθεση των πειθαρχικών/υπηρεσιακών συμβουλίων-Μακροδημήτρης 2013 οπ.παρ.), εκθέτει τον μέσο υπάλληλο σε αυθαίρετες εκτιμήσεις ασαφώς οριζόμενων παραπτώματων και μάλιστα από όργανα επι των οποίων ασκούνται ηθικές κυρίως αλλά και θεσμικές (παράβαση καθήκοντος) πιέσεις προκειμένου να ερμηνεύσουν διασταλτικά εις βάρος του υπαλλήλου τα εκάστοτε πραγματικά περιστατικά. Η γενικότητα και η ασάφεια ορισμένων παραπτώματων συνδυάζεται -λόγω της σύνθεσης των νέων πειθαρχικών συμβουλίων, και ειδικότερα των πρωτοβάθμιων- και με αυξημένο κίνδυνο άγνοιας των πραγματικών δεδομένων και συνθηκών λειτουργίας των υπηρεσιών προέλευσης των πειθαρχικά ελεγχόμενων υπαλλήλων. Για τους λόγους αυτούς οι συνθήκες υπό τις οποίες καλείται να σχηματίσει και να διατυπώσει γνώμη το πειθαρχικό όργανο δεν είναι οι δέουσες. Υπ' αυτές όμως τις μη δέουσες συνθήκες λαμβάνονται αποφάσεις που οδηγούν σε διοικητικά μεν μέτρα, όπως η αυτοδίκαιη αργία, αλλά με υλικές και ηθικές επιπτώσεις έντονα τιμωρητικού χαρακτήρα.

Ειδικά στην συγκυρία της κρίσης και των κοινωνικών και ηθικών συνεπειών της καθίστανται δυνητικά πειθαρχικά κολάσιμες ενέργειες και συμπεριφορές

που υπό άλλες συνθήκες δεν θα ενέπιπταν καν στο πεδίο του πειθαρχικού φαινομένου (Χρυσόγονος, 2013 οπ.παρ.)

Οι εξελίξεις αυτές κρύβουν αρνητικές συνέπειες για την λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Ενισχύουν τους κινδύνους όξυνσης των ενδο-υπηρεσιακών σχέσεων, ιδίως μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων, οδηγώντας σε ένα ξεπερασμένο αυταρχικό τρόπο διοίκησης (Μακρυδημήτρης 2013, οπ.παρ.). Παράλληλα ωθούν τους υπαλλήλους στην αδράνεια περιορίζοντας την πρωτοβουλία τους λόγω φόβου πιθανών αρνητικών συνεπειών πειθαρχικού χαρακτήρα (ΓΕΔΔ, Έκθεση 2012, οπ.παρ.).

Συνάγεται λοιπόν ότι οι νέες ρυθμίσεις επιδρούν αρνητικά στην λειτουργία των υπηρεσιών χωρίς όμως να θεραπεύουν τα χρονίζοντα προβλήματα του πειθαρχικού συστήματος . Και αυτό διότι κατ' αρχή δεν παρεμβαίνουν στο ιδιαίτερα κρίσιμο επίπεδο της δομής και της λειτουργίας του ελεγκτικού συστήματος: Εξακολουθεί να υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός παράλληλων ελεγκτικών σωμάτων συχνά με επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες και διαδικασίες ενώ παραμένει η αδυναμία συντονισμού τους. Η έλλειψη συντονισμού μάλιστα επιβαρύνεται από τις αλληπάλληλες μεταβολές αρμοδιοτήτων και τις παραγόμενες τριβές μεταξύ ΓΕΔΔ και ΣΕΕΔΔ. Κατά δεύτερο δε, διότι οι παρεμβάσεις εστιάζονται στο κατασταλτικό και όχι στο προληπτικό επίπεδο και βεβαίως αδυνατούν να επηρεάσουν τις σχέσεις μεταξύ πολιτικού και διοικητικού υποσυστήματος σχέσεις που, στο τρέχον πελατειακό πλαίσιο, δημιουργούν σε τελική ανάλυση τα πειθαρχικά προβλήματα της ελληνικής διοίκησης.

Αντίθετα, με τις νέες διατάξεις διαφαίνεται ο κίνδυνος ενίσχυσης της πελατειακής επίδρασης μέσω της αναβάθμισης της πειθαρχικής δικαιοδοσίας των μονοπρόσωπων και την αποδυνάμωση των συλλογικών οργάνων της διοίκησης. Και τούτο διότι οι πολιτικοί (και όχι μόνον) προϊστάμενοι μετέχουν συχνά σε πελατειακούς μηχανισμούς (Μουζέλης, Σπανού, Μακρυδημήτρης, Τσέκος) και αξιοποιούν την συμμετοχή τους σε αυτούς για πρόσβαση σε υπηρεσιακά –μετακλητά ή μη- αξιώματα. Ο εσωτερικός έλεγχος της διοίκησης

(θεσμός αυτονόητος για διοικήσεις άλλων χωρών), από ανεξάρτητο όργανο της διοίκησης, με σαφή κριτήρια και διαφανείς διαδικασίες που δεν θα επηρεάζονται από την πολιτική συγκυρία αποτελεί προϋπόθεση για την ουσιαστική καταπολέμηση της διαφθοράς και την αποτελεσματική απονομή της πειθαρχικής δικαιοσύνης.

Είναι εξ άλλου προφανές ότι πρέπει κυρίως να ενισχυθούν τα προληπτικά μέτρα για την πάταξη της διαφθοράς, μέτρα τα οποία προϋποθέτουν αναδιοργάνωση των δομών της διοίκησης και απαλλαγή της από πελατειακούς μηχανισμούς στελέχωσής της αλλά και κατάληψης θέσεων ευθύνης. Τα μέτρα αυτά συνεπάγονται και υψηλό πολιτικό κόστος σε αντίθεση με τα κατασταλτικά τα οποία αποτελούν εύκολη λύση.

Πέραν των άλλων η «αυστηροποίηση» του διοικητικού μέτρου της αργίας ενισχύει την απαξίωση του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων (Χρυσόγονος 2013, σπ.παρ.) και εδραιώνει ένα καθεστώς ευάλωτο σε αυθαιρεσίες το οποίο θίγει σαφώς την προσωπικότητα τους και την απρόσκοπτη επαγγελματική ανάπτυξη τους. Η απειλή της αργίας ανάγεται σε βασικό κανόνα διοικητικής πειθάρχησης η οποία επιβάλλεται χωρίς τις εγγυήσεις μιας δίκαιης δίκης στους δημοσίους υπαλλήλους, θίγοντας το τεκμήριο της αθωότητας του κατηγορουμένου και το δικαίωμά του σε δίκαιη δίκη (Αρ, 6ΕΣΔΑ).

Μια τέτοια απαξίωση της δημοσιοϋπαλληλίας συμπληρώνει πρακτικές και προσεγγίσεις (πχ Έκθεση ΟΟΣΑ 2011) δια των οποίων βάλλεται ευθέως ο συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός της μονιμότητας. Η όποια συζήτηση περί άρσης της μονιμότητας είναι εξαιρετικά πρώιμη καθόσον δεν έχουν υπάρξει οι υπόλοιπες ωριμάνσεις του διοικητικού συστήματος, κυρίως αυτές που αφορούν τη θωράκισή του απέναντι σε κομματικές σκοπιμότητες και μεγάλα οικονομικά συμφέροντα, ώστε να δημιουργηθούν οι αναγκαίες δικλίδες ασφαλείας. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων άλλωστε δεν αποτελεί επαγγελματικό κεκτημένο. Η σκοπιμότητά της όπως προαναφέρθηκε, είναι διαφορετική και δεν πρέπει να θεωρείται ταμπού έτσι ώστε να αποφεύγεται κάθε συζήτηση για την άρση της. Η συζήτηση αυτή

ωστόσο μπορεί να γίνει θεμιτή επί της αρχής μόνο όταν οχυρωθεί θεσμικά η δημόσια διοίκηση απέναντι σε πολιτικές παρεμβάσεις πελατειακού τύπου.

Σε τελική ανάλυση το πειθαρχικό φαινόμενο πρέπει να προσεγγίζεται πρωτίστως υπό το πρίσμα της αναβάθμισης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Κατά την διατύπωση του Α. Τάχου «Η μεγάλη σπουδαιότητα του κατ' επάγγελμα διοικητικού οργάνου δηλαδή του δημοσίου υπαλλήλου, ενόψει του σύγχρονου Διοικητικού κράτους είναι σχεδόν αυτονόητη. Διότι υπό τη συγκεκρισμένη σχέση πολιτικής εξουσίας και δημόσιας διοίκησης η υπαλληλία και η τεχνοκρατία αποτελούν παράγοντες συνέχειας και σταθερότητας στη άσκηση της κρατικής εξουσίας. Έτσι διασφαλίζεται η βεβαιότητα στις έννομες σχέσεις μεταξύ κράτους και διοικουμένων, ανεξάρτητα από τις μεταβολές στα πρόσωπα των φορέων άσκησης πολιτικής εξουσίας. Κατ' ακολουθία το «υπαλληλικό» κράτος συντελεί στην ασφάλεια του διοικητικού δικαίου» (Τάχος, οπ.παρ. σελ. 5).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αγγελόπουλος Θ., (1913-1914), *Δίκαιον των πολιτικών υπάλληλων εν Ελλάδι*,
Τυπoίς Π.Δ Σακελλαρίου Εν Αθήναις

Βενετσανοπούλου Γ. Μ., (2002), *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής δημόσιας
διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *Ετήσια Έκθεση 2012*, Ιούλιος 2013

Γέροντας Α., (2011), «*Η επίδραση της νομολογίας του ΕΔΔΑ στο εθνικό
δίκαιο*», ΔΤΑ Νο 49

Γιαρένη Ι., (2013), *Παράβαση καθήκοντος, πειθαρχική και ποινική
προσέγγιση*, Νομική Βιβλιοθήκη

Clegg Stewart R. (1989), “Radical Revisions: Power, Discipline and
Organizations”, *Organization Studies*, τομ. 10 αρ 1 1/89 σσ 97-115

Δαρζέντας Ι. Ε., (1993), *Νομικά κείμενα δημοσίου δικαίου και φιλοσοφίας του
δικαίου 1977-1992*, Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα –Κομοτηνή,

Daft Richard L. (2010), *Organization Theory and Design*, South-Western
Cengage Learning.

Εμμανουηλίδης Α. Δ. (2008), «*Οι προϋποθέσεις για τη θεμελίωση αξίωσης
ευθύνης του κράτους και η επέκταση της δικαστικής προστασίας στα πλαίσια
του κοινοτικού δικαίου και της ΕΣΔΑ*», ΕΔΔΔ, 4/2008

European Commission, Directorate-General for Economic and Financial
Affairs, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Third
Review – July 2013*

Κτιστάκη Ν. Σ., (2004), *Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο & ΕΣΔΑ*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Κούτας Ζ. Β., (2010), *Πειθαρχική δικονομία*

Κονιόρδος Σ., (2006), «Κομματοκρατία, ‘μέσα’ και κοινωνικό κεφάλαιο: Διαστάσεις ρύθμισης της έρευνας στην Ελλάδα», σε Αφουξενίδης Αλ. και Αλεξάκης Μαν. (επιμ), *Πολιτική Κοινωνιολογία*, Εκδόσεις Παπαζήση, σσ 83-101

Κρυστάλλης Σ., (2008), «Τα ένδικα μέσα κατά την πειθαρχική διαδικασία του Υπαλληλικού Κώδικα», *ΔιΔικ*, 20, σελ. 300-337

Λύτρας Α. Σ., (1989), *Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δημόσιο δίκαιο*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή

Laufer R., Burlaud A. (1980) *Management public. Gestion et légitimité*, Dalloz Gestion, Paris.

Μακροδημήτρης Α., (2013) «*Το νέο Πειθαρχικό Δίκαιο, η αξιολόγηση των Οργανικών Μονάδων και του Ανθρώπινου Δυναμικού. Αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης ή εργαλεία υλοποίησης των μνημονιακών πολιτικών;*», Πρακτικά Εργασιών Ημερίδας Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΠΟΕ-ΟΤΑ), Αθήνα, 17/4/2013

Μακροδημήτρης, Α (2010), *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σσ 195 κ. επ

Μαρίνος Ν. Α. (1996), *Τα βασικά του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου. Θεμελιώδεις έννοιες, υπηρεσιακές μεταβολές, Πειθαρχικό δίκαιο*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή,

Μουζέλης Ν. (2002), *Από την αλλαγή στον εκσυγχρονισμό. Κριτικές παρεμβάσεις: Πολιτική, κοινωνία, πολιτισμός, θεωρία*, Εκδ. Θεμέλιο

Ναυπλιώτης Ν. Γ, (1978), *Ερμηνεία Κώδικος Δημοσίων Υπαλλήλων*, Π.Δ. 611/1977 τομ. Γ΄ Πειθαρχικόν Δίκαιον, Αντ. Σάκκουλα

OECD (2012) *Public Governance Reviews: Greece 2011*

Παναγόπουλος Ι. Θ. (2007), *Δημοσιούπαλληλικό δίκαιο*, Σταμούλης, Αθήνα Ζ΄ εκδ.

Πουλής Ε. Π., «*Διαχρονική εξέλιξη της ελληνικής διοίκησης*», *ΔιΔικ*, 5(1993), 1334-1354

Πικραμένος Μ., (2013), «*Η σχέση πειθαρχικής και ποινικής δίκης ενόψει του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ*», *ΕΔΔ*, Τεύχος 2-2013, σελ. 250-259Β.

Ρώτης Μ. Β.,(1993), «*Η κατ' επανάληψιν άσκησης της πειθαρχικής εξουσίας*», *ΔιΔικ*, σελ. 1334-1354

Ρωξάνα Αικ. Μηνακάκη Τ. (2008), *Δημοσιούπαλληλικό δίκαιο. Οδηγός μελέτης –βιβλιογραφία*, Παπαζήσης, Αθήνα

Σπανού Κ (2011), «*Ενίσχυση του θεσμικού ρόλου των δημόσιων λειτουργών και της εξωστρέφειας των δημόσιων οργανισμών*», σε *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*, Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011, Έκδοση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Spanou C. (1996), "Penelope's suitors: Administrative modernisation and party competition in Greece", *West European Politics*, τομ.19, τευχ 1,

Σπηλιωτόπουλος Ε., Χρυσανθάκης Χ, *Βασικοί θεσμοί Δημοσιούπαλληλικού δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 8^η εκδ. 2013

Σπηλιωτόπουλος Ε, (2010), *Εγχειρίδιο Διοικητικού δικαίου*, τομ. Ι, ΙΙ, Νομική Βιβλιοθήκη, 13^η εκδ.

Τάχος Ι. Α., Συμεωνίδης Λ. Ι., (2007), *Ερμηνεία υπαλληλικού κώδικα ΕΡΜΥΚ και αντίστοιχων διατάξεων κώδικα δημοτικών & κοινοτικών υπαλλήλων*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Τσέκος Θ., (2008), «Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση. Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας μη - Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας» σε Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (επιμ)., *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Εκδόσεις Παπαζήση, σσ 271-287

Τσέκος Θ. (2013), «Διαρθρωτικές Αλλαγές και Διοικητική Μεταρρύθμιση», Εισήγηση στην ημερίδα με θέμα *Η Ελλάδα από την Κρίση στην Ανάπτυξη*, Έδρα Jean Monnet του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου και ΑΤΕΙ Πελοποννήσου , 12 /11/ 2013, <http://publicpolicies.blogspot.gr/2013/12/blog-post.html>

Tsekos, T. N., (2012), “Structural, Functional and Cultural Aspects of the Greek Public Administration and their Effects on Public Employees’ Collective Action”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 34, No. 2

Φθενάκης Χ.Γ.,(2000), *Η πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

Χρυσανθάκης Χ., (2013), *Υπαλληλικό δίκαιο, Υπαλληλικός Κώδικας. Κώδικας Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων*, Νομική Βιβλιοθήκη,

Χρυσόγονος Κ., (2013) «*Το νέο Πειθαρχικό Δίκαιο, η αξιολόγηση των Οργανικών Μονάδων και του Ανθρώπινου Δυναμικού. Αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης ή εργαλεία υλοποίησης των μνημονιακών πολιτικών;*», Πρακτικά Εργασιών Ημερίδας Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΠΟΕ-ΟΤΑ),Αθήνα, 17/4/2013